This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

VE RI TAS

HARVARD LAW SCHOOL
LIBRARY

FRANCE

TRAITÉ

DE LA LÉGISLATION SPÉCIALE

DU TRÉSOR PUBLIC

EN MATIÈRE CONTENTIEUSE

PAR

M. J. DUMESNIL

SÉNATEUR, VICE-PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DU LOIRET
OFFICIER DE LA LÉGION D'HONNEUR, ANCIEN AVOCAT A LA COUR DE CASSATION
AU CONSEIL D'ÉTAT ET A LA COUR D'APPEL DE PARIS

NOUVELLE ÉDITION

Entièrement refondue, augmentée des décisions et règlements les plus récents, et mise au courant de la jurisprudence judiciaire et administrative,

PAR

M. G. PALLAIN

ANCIEN AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE PARIS
DIRECTEUR DU CONTENTIEUX, DE L'INSPECTION GÉNÉRALE, DE LA STATISTIQUE
ET DE L'ORDONNANCEMENT, AU MINISTÈRE DES FINANCES

PARIS

J. HETZEL ET Cie, ÉDITEURS

18, RUE JACOB, 18

1881

(Tous droits de traduction et de reproduction réservés.)

TRAITÉ

DE LA LÉGISLATION SPÉCIALE

DU TRÉSOR PUBLIC

EN MATIÈRE CONTENTIEUSE

PARIS. — IMPRIMERIE GAUTIER-VILLARS
55 QUAI DES GRANDS-AUGUSTINS 55

TRAITÉ

DE LA LÉGISLATION SPÉCIALE

DU TRÉSOR PUBLIC

EN MATIÈRE CONTENTIEUSE

PAR

M. J. DUMESNIL

SÉNATEUR, VICE-PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DU LOIRET
OFFICIER DE LA LÉGION D'HONNEUR, ANCIEN AVOCAT A LA COUR DE CASSATION
AU CONSEIL D'ÉTAT ET A LA COUR D'APPEL DE PARIS

NOUVELLE ÉDITION

Entièrement refondue, augmentée des décisions et règlements les plus récents, et mise au courant de la jurisprudence judiciaire et administrative,

PAR

M. G. PALLAIN

ANCIEN AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE PARIS
DIRECTEUR DU CONTENTIEUX, DE L'INSPECTION GÉNÉRALE, DE LA STATISTIQUE
ET DE L'ORDONNANCEMENT, AU MINISTÈRE DES FINANCES

PARIS

J. HETZEL ET Cie, ÉDITEURS

18, RUE JACOB, 18

1881

(Tous droits de traduction et de reproduction réservés.)

972

Forty

D

AVERTISSEMENT

DE LA PREMIÈRE ÉDITION

PUBLIÉE EN 1846

8/30/46 Lib. Hist.

La législation spéciale du trésor public en matière contentieuse n'a été jusqu'ici l'objet d'aucun traité.

Cependant cette législation embrasse des intérêts importants et variés, et présente une foule de questions aussi neuves que délicates.

Les droits, privilèges, actions et exceptions établis en faveur du trésor public sont motivés le plus souvent sur des raisons d'État, et ils modifient profondément les dispositions du droit commun; il importe donc de les bien étudier; et cette étude est devenue d'autant plus nécessaire de nos jours, qu'elle se lie non seulement à la connaissance de notre droit civil, mais encore à celle de nos lois constitutionnelles et administratives.

En 1839, *j'ai publié un Traité des lois et règlements de la caisse des dépôts et consignations, grande administration annexe, quoique distincte, du trésor public.* — *Le* Traité de la législation du Trésor *se rattache par plusieurs points à ce premier ouvrage, et complète les études que*

619957

j'avais entreprises sur le contentieux de l'administration des finances.

Ayant ouvert le premier la carrière, je n'ai nullement la prétention d'avoir épuisé un aussi vaste sujet; je désire seulement que ce Traité, conçu dans un but d'utilité pratique, appelle l'attention des jurisconsultes et des magistrats sur des matières importantes et néanmoins peu connues, et puisse être consulté avec quelque fruit par les officiers ministériels et les comptables, et par toutes les autres personnes qui ont des intérêts à débattre avec le trésor public.

DUMESNIL.

PRÉFACE

DE LA NOUVELLE ÉDITION

En 1846, M. Dumesnil[1], avocat au conseil d'État et à la Cour de Cassation, avait publié un traité de la législation du trésor public en matière contentieuse, le seul qui existât alors sur la matière.

Pendant de longues années, cet ouvrage, dont la première et unique édition est aujourd'hui complètement épuisée, a singulièrement facilité la tâche des agents du trésor, en leur présentant, exposées sous une forme simple et pratique, toutes les questions qui se rattachent au contentieux de l'administration des finances.

On savait que M. Dumesnil avait obtenu de M. Lacave-Laplagne, alors ministre des finances, l'autorisation de consulter les archives du service du contentieux, dirigé à cette époque par un savant spécialiste en ces matières, le conseiller d'État baron Delaire.

Depuis la publication de M. Dumesnil, il s'est écoulé plus de trente-cinq ans; c'est assez dire qu'une révision minutieuse et une véritable refonte de l'œuvre primitive étaient devenues nécessaires, en présence du nombre consi-

1. M. Dumesnil est aujourd'hui vice-président du Conseil général du Loiret, sénateur et membre de la commission des finances du Sénat.

dérable des lois, règlements, décisions intervenus durant cette longue période.

Notre législation du trésor public en matière contentieuse remonte pour la plus grande partie aux grandes assemblées de la Révolution. A l'époque où l'action du gouvernement résidait tout entière dans les corps délibérants, on ne distinguait pas toujours entre les actes qui, de leur nature, sont inhérents à la puissance législative, et ceux qui relèvent de l'action journalière de l'administration.

C'est ainsi qu'il est arrivé plusieurs fois que des dispositions réglementaires se sont trouvées contenues dans les lois elles-mêmes : les comités de la Convention, le Directoire, les chefs du Pouvoir pendant la période consulaire, ont souvent rapporté des lois entières par de simples décrets ou arrêtés; il est même intervenu un certain nombre de décrets qui n'ont point reçu de publication officielle. On les trouve, soit dans le *Moniteur*, soit dans les ouvrages administratifs, soit dans les collections de circulaires ministérielles. C'est là une remarque qui n'est pas inutile pour l'intelligence de certaines parties de la législation spéciale qui régit le trésor.

Quoi qu'il en soit, une expérience longue et probante a démontré les avantages de cette législation, si complète et si efficace, qu'elle a suffi à résoudre tous les cas imprévus suscités par les événements de 1870.

C'est grâce à elle qu'il a pu être procédé avec la plus exacte régularité à la liquidation de l'énorme dette, tant extérieure qu'intérieure, qu'avaient imposée à la France les malheurs de la dernière guerre.

Il est désormais établi que dans notre pays les intérêts du trésor public, qui sont, en définitive, ceux de tous les citoyens, ont été et demeurent efficacement garantis par les lois et règlements institués pour les défendre.

On est heureux de pouvoir ajouter que les fonctionnaires et agents de l'administration des finances, investis du droit d'appliquer et de faire respecter les lois et les règlements, s'acquittent avec une rare intelligence et une rigoureuse persévérance de leur difficile et délicate mission, qui tend d'ailleurs à se simplifier dans un pays où chacun comprend de plus en plus que le premier devoir d'un citoyen est de contribuer pour sa part aux dépenses nécessitées par les grands services d'utilité nationale.

On n'en a pas moins le devoir d'attester la connaissance profonde qu'ont les agents des finances, non seulement de la législation spéciale du trésor, mais encore des grands principes de notre droit public et de nos lois civiles, aussi bien que de la jurisprudence judiciaire et administrative qui, dans leur ensemble, servent de base à toutes nos lois financières.

Sans le concours zélé que m'ont prêté, pour la recherche et le dépouillement des nombreux documents des archives administratives, mes collaborateurs de la direction du contentieux, autorisés à le faire, de la manière la plus bienveillante, par M. le ministre des finances, il m'aurait été bien difficile de recueillir, sans en omettre plusieurs, toutes les décisions intervenues en si grand nombre depuis 1846.

Le public sera sûr désormais d'avoir dans ce Traité un exposé complet de la doctrine et de la jurisprudence qui régissent la législation spéciale du trésor public en matière contentieuse.

G. PALLAIN.

Paris, 26 octobre 1880.

TRAITÉ

DE LA LÉGISLATION SPÉCIALE

DU TRÉSOR PUBLIC

EN MATIÈRE CONTENTIEUSE

CHAPITRE PREMIER

ORGANISATION DU MINISTÈRE DES FINANCES. — ATTRIBUTIONS DU MINISTRE, CONSIDÉRÉ COMME DÉFENSEUR NÉ DES DROITS ET ACTIONS DU TRÉSOR. — § I. ACTIONS JUDICIAIRES. — § II. INSTANCES ADMINISTRATIVES.

SOMMAIRE

1. — Importance de l'administration des finances.
2. — Création d'un ministre des contributions et revenus publics par la loi des 25-27 avril 1791 ; — Ses attributions.
3. — Établissement d'une trésorerie nationale, administrée par six commissaires.
4. — Modifications apportées par des lois postérieures au régime établi en 1791.
5. — Création d'un ministre du trésor public, par l'arrêté du gouvernement du 5 vendémiaire an X, et séparation de l'administration des finances en deux ministères.
6. — Attributions du ministre des finances.
7. — Attributions du ministre du trésor.
8. — Ce système maintenu pendant toute la durée de l'empire.
9. — A la seconde Restauration, suppression définitive du ministre du trésor, et réunion de ses attributions au ministère des finances.
10. — Le contrôle annuel des Chambres a amené de notables changements dans les règles de la comptabilité publique.
11. — Ordonnance, portant règlement général, du 31 mai 1838, sur cette comptabilité, et décret du 31 mai 1862.
12. — Organisation actuelle du ministère des finances ; arrêté du 18 novembre 1817, loi du 24 juillet 1844, ordonnance du 17 décembre suivant, décrets des 24 janvier 1860, 24 décembre 1877, 29 décembre 1879.
13. — Objet de l'ouvrage.

§ Ier. — Actions judiciaires du trésor public.

14. —Fonctions de l'agent judiciaire du trésor. — Texte du décret des 27-31 août 1791.
15. — L'agent judiciaire ne doit procéder, tant en demandant qu'en défendant, qu'avec l'autorisation du ministre.

16. — Exception en ce qui concerne les actes conservatoires.
17. — Avis écrit des jurisconsultes, désignés par le ministre, que l'agent judiciaire est obligé de prendre dans certains cas.
18. — Le ministre a-t-il le droit de se désister d'une instance, de se démettre d'un appel, de renoncer à l'effet de tous actes conservatoires, de consentir l'exécution de tous jugements et arrêts?
19. — Le ministre a le droit d'adhérer à un contrat d'union.
20. — En est-il de même en cas de concordat?
21. — Le ministre peut consentir à la cession de biens volontaire ou judiciaire.
22. — Le ministre peut-il transiger sans l'approbation du pouvoir législatif?
23. — Le ministre ne peut autoriser l'agent judiciaire à renoncer à la prescription acquise, ni relever les créanciers de l'État des déchéances encourues.
24. — Nécessité du *visa* des assignations et notifications faites à l'agent du trésor public.
25. — Le visa n'est établi que dans l'intérêt du trésor;— Jurisprudence.
26. — Il est donné sans frais.
27. — Il peut être apposé un autre jour que celui où l'exploit est remis.
28. — Les instances judiciaires dans lesquelles le trésor est engagé sont dispensées du préliminaire de conciliation.
29. — Mais les causes qui intéressent le trésor doivent toujours être communiquées au ministère public, lequel doit donner ses conclusions.
30. — Avoué commissionné dans chaque chef-lieu de département pour assurer la défense des droits du trésor.
31. — Le règlement général des frais faits pour le trésor est visé chaque année par le ministre des finances.
32. — Décret des 16-19 juillet 1793 sur l'exécution des jugements et arrêts qui condamnent le trésor à payer, lorsque ces jugements sont attaqués par la voie de cassation; — Caution exigée des parties.
33. — Cette disposition est applicable aux caisses des diverses administrations de l'État. — Législation spéciale des douanes.
34. — Loi du 11 fructidor an V, relative à l'exécution provisoire des jugement rendus sur les instances dans lesquelles l'agent du trésor aura été partie.
35. — Cette loi ne peut être invoquée par aucune autre administration publique.
36. — *Quid* si dans une instance à laquelle l'agent du trésor n'aurait pas été partie, un jugement condamnait le trésor à vider ses mains, et ordonnait l'exécution provisoire nonobstant appel et sans caution?
37. — Loi du 21 février 1827, qui dispense le trésor d'offrir et de donner caution lorsque, dans le cas prévu par les art. 2185, C. civ. et 832, C. proc., la mise aux enchères est requise au nom de l'État. — Objections faites pendant la discussion.
38. — Inconvénients qui peuvent résulter de son exécution.
39. — Le trésor peut ne donner aucune suite à la surenchère; — Comme aussi, dans certains cas, il peut se faire subroger à la poursuite qui serait abandonnée par le créancier surenchérisseur.
40. — Les règles du droit commun, en ce qui concerne les appels, la tierce-opposition, la requête civile, la prise à partie, le pourvoi en cassation, sont applicables au trésor public.
41. — Seulement il est dispensé de la consignation d'amende en cas de pourvoi; — Mais il doit être condamné, s'il succombe, à l'indemnité envers le défendeur.
42. — Arrêté du ministre, en date du 14 décembre 1826, réglant le contrôle des opérations de l'agence judiciaire du trésor et décret du 18 déc. 1869: remise gracieuse des débets.

§ II. — Instances administratives.

43. — Le ministre des finances agit seul, directement et sans l'intermédiaire de l'agent judiciaire, dans les matières du contentieux administratif qui rentrent dans ses attributions.
44. — Le ministre seul a le droit de statuer par voie de décision contentieuse susceptible de recours au conseil d'État. — Les secrétaires d'État, n'étant pas soumis aux règles de la responsabilité ministérielle, ne partagent pas avec les ministres le droit de décision, et la juridiction contentieuse.
45. — Quelles sont, d'après la jurisprudence du conseil d'État, les attributions du ministre des finances en matière contentieuse ?
46. — Le ministre n'a pas le droit, dans certains cas, de réformer les décisions contentieuses des autorités hiérarchiquement inférieures.
47. — Mais le ministre peut se pourvoir au conseil d'État si les délais ne sont pas expirés.
48. — Dans tous les cas il a le droit de se pourvoir dans l'intérêt de la loi.
49. — La loi du 16 septembre 1807 l'investit du même droit en ce qui concerne les arrêts de la cour des comptes.
50. — Les décisions du ministre rendues par défaut sont susceptibles d'opposition devant le ministre.
51. — Les décisions contradictoires ne peuvent être attaquées que devant le conseil d'État.
52. — Tierce-opposition ouverte aux parties lésées.
53. — La requête civile n'est pas admise contre les décisions ministérielles.
54. — Le ministre pourrait-il se pourvoir au conseil d'État contre une décision qu'il aurait lui-même rendue ?
55. — Délai du pourvoi.
56. — Formes de procéder devant le conseil d'État.
57. — Jurisprudence en ce qui concerne la condamnation aux dépens. — Décret du 2 novembre 1864.
58. — Le ministre n'a pas le droit d'élever directement le conflit d'attributions.
59. — Arrêté du gouvernement du 5 brumaire an X, relatif aux pièces fausses ou altérées qui sont produites au trésor à fin de liquidation ou de payement.

1. — L'administration des finances de l'État, qui comprend la perception des revenus, le payement des dépenses et le maniement des deniers publics, a toujours été considérée chez tous les peuples comme un des attributs les plus essentiels du gouvernement; aussi depuis longtemps en France le pouvoir royal s'était mis en possession de régler souverainement tout ce qui concernait cette importante branche de l'administration publique.

Il ne rentre pas dans le but de cet ouvrage de retracer ici les diverses modifications qu'a subies l'administration des finances; bornons-nous à dire qu'avant 1789 les règlements sur cette matière, laissés à la direction et au souverain arbitre de la volonté royale et de ses agents immédiats, témoignent trop souvent des exigences des hommes alors au pouvoir et des abus qu'entraîne toujours à sa suite un

pouvoir arbitraire. A l'exception de quelques édits et ordonnances, fruits de la sagesse et de l'intégrité de Sully et de Colbert, actes trop souvent mis en oubli ou violés avec impunité par leurs successeurs, les règlements financiers n'offrent qu'une suite de mesures adoptées le plus souvent en vue de satisfaire aux nécessités des temps, mais sans offrir aux contribuables aucune des garanties que nos lois actuelles leur assurent.

2. — L'Assemblée constituante, pour mettre un terme à ces abus, adopta la loi des 25-27 avril 1791, sur la division de l'administration publique entre les ministres; cette loi fixait à six le nombre des départements ministériels, déterminait les attributions de chacun d'eux, et réservait au pouvoir législatif le droit de régler ces matières.

Cette loi créa un ministre des *contributions et revenus publics*.

Voici en quels termes l'article 9 déterminait ses attributions.

Ce ministre était chargé :

1° Du maintien et de l'exécution des lois, touchant l'assiette des contributions directes et leur répartition, touchant le recouvrement, dans le rapport des contribuables avec les percepteurs et dans le rapport de ces derniers avec les receveurs de district, touchant la nomination et le cautionnement des percepteurs et du receveur de chaque district;

2° De la surveillance, tant de la répartition que du recouvrement et de l'application des sommes dont la levée avait été autorisée par la législature, pour les dépenses qui étaient et seraient à la charge des départements;

3° Du maintien et de l'exécution des lois touchant la perception de ces contributions;

4° De l'exécution des lois et de l'inspection, relativement aux monnaies et à tous les établissements, baux, régies ou entreprises, qui rendraient une somme quelconque au trésor public;

5° Du maintien et de l'exécution des lois touchant la conservation et l'administration économique des forêts nationales, domaines nationaux et autres propriétés publiques, produisant ou pouvant produire une somme quelconque au trésor public;

6° Sur la réquisition des commissaires de la trésorerie, il devait donner aux corps administratifs les ordres nécessaires pour assurer l'exactitude du service des receveurs;

7° Enfin il devait rendre compte au corps législatif, au commencement de chaque année, et toutes les fois qu'il serait nécessaire, des obstacles qu'aurait pu éprouver la perception des contributions et revenus publics.

3. — La même loi séparait le trésor public du ministère des contributions et revenus : elle avait créé une *trésorerie nationale*, administrée par six commissaires indépendants des ministres et du roi lui-même, mais soumis à la surveillance de l'Assemblée nationale et aux ordres de son comité des finances.

4. — Les lois des 12 germinal an II et 10 vendémiaire an IV et l'arrêté du 1er pluviôse an VIII apportèrent des modifications importantes à l'organisation établie par la loi de 1791.

5. — L'arrêté du gouvernement du 7 vendémiaire an X, en créant un *ministre du trésor public*, sépara l'administration des finances en deux départements.

6. — 1° Celui du ministre des finances comprenait l'exécution des lois sur l'assiette, la répartition et le recouvrement des contributions directes et sur la perception des contributions indirectes, la proposition aux places de receveurs généraux et particuliers, le règlement des soumissions des receveurs généraux ; l'administration de la caisse d'amortissement et de garantie, des douanes, des postes aux lettres et aux chevaux, de la loterie, des monnaies, des forêts, de l'enregistrement, des domaines publics, soit pour la conservation, soit pour la vente; la régie des droits réunis, les octrois, la taxe d'entretien des routes, les établissements, baux, régies et autres taxes qui donnent un produit au trésor; l'expédition des ordonnances pour le payement des pensions civiles, la formation du budget général des recettes et des dépenses de chaque année.

7. — 2° Le département du ministre du trésor avait dans ses attributions :

L'exécution des lois et arrêtés ayant pour objet d'assurer les recettes du trésor et de régler les dépenses publiques; la distribution des fonds à mettre à la disposition des divers

ministres et l'autorisation de payement de leurs ordonnances délivrées dans les formes constitutionnelles, la tenue et les mutations du grand livre de la dette publique et du registre des pensions, les instructions réglant la comptabilité des receveurs généraux et particuliers et des payeurs; la surveillance et le contrôle du versement des fonds et revenus publics de toute nature dans la caisse du trésor à Paris ou dans les caisses extérieures, les négociations exigées par le service, le mouvement des fonds, les poursuites pour le recouvrement des débets des comptables et autres débiteurs, les établissements de banque autorisés par la loi.

Comme on le voit, les deux ministères avaient entre eux de fréquents rapports, et devaient exercer sur leurs opérations respectives un contrôle et une surveillance réciproques.

8. — Ce système se maintint pendant toute la durée de l'empire. M. Mollien, dans ses Mémoires, le critique avec raison, car le ministre du trésor avait l'action sans la prévoyance, et le ministre des finances avait la prévoyance sans l'action. Aussi une mésintelligence continuelle ne cessait-elle de régner entre les deux ministres qui se partageaient l'administration des finances.

9. — Mais en 1816, à la seconde restauration, sur la proposition du baron Louis, un seul ministre, sous le titre de ministre des finances, « fut chargé de réunir les différentes parties de l'administration financière, de les rattacher à sa direction personnelle, et de répondre devant le pays de tous les actes relatifs au maniement des deniers publics. Le service du trésor et celui des contributions directes se rangèrent immédiatement sous ses ordres; les revenus indirects restèrent confiés à des corps administratifs qui devaient désormais devenir les agents d'un même chef, et lui offrir les moyens de remplir les nouveaux devoirs de publicité et de responsabilité qui lui étaient imposés par un mandat, dont l'accomplissement avait tous les intérêts du pays pour contradicteurs et pour juges (1). »

(1) Rapport au Roi sur l'administration des finances, par M. le comte de Chabrol. Paris, Imprimerie royale, in-4, 1830. — On peut suivre dans ce document remarquable toutes les améliorations introduites, depuis l'an VIII jusqu'en 1829, dans l'administration des finances.

10. — Le contrôle en matière de finances suit le développement du régime parlementaire et le progrès des libertés publiques. Les Chambres, par leur contrôle annuel sur les dépenses faites et sur les dépenses à inscrire par prévision au budget de l'État, provoquent des modifications profondes dans les règles antérieurement suivies pour la comptabilité des recettes et des dépenses, et font prévaloir insensiblement les vrais principes sur cette importante partie de notre droit public.

11. — Depuis la révolution de 1830, les justifications exigées par les Chambres, sont devenues encore plus sévères; mais comme les lois, ordonnances et règlements sur la comptabilité publique étaient dispersés dans un grand nombre de documents et actes législatifs, et ne présentaient aucun ordre ni aucune suite, il devenait nécessaire de les réunir et de les classer dans un règlement général destiné à présenter, suivant un ordre méthodique, la série des divers articles extraits de tous les actes antérieurs, qui avaient déterminé successivement les règles et les formes prescrites aux administrateurs et aux comptables, pour la recette et l'emploi des deniers de l'État.

C'est dans ce but que fut rendue, sur le rapport du ministre des finances (M. Lacave-Laplagne) et de l'avis du conseil des ministres, l'ordonnance du 31 mai 1838.

Les opérations toujours plus étendues et plus variées de la comptabilité, publique firent modifier et remplacer cette ordonnance par le décret du 31 mai 1862.

Ce décret contient, dans ses 883 articles, toutes les dispositions législatives et réglementaires applicables aux diverses comptabilités qui ont pour objet les recettes et les dépenses de l'État, celles des départements et des communes.

Ce décret lui-même n'étant plus en harmonie complète avec la législation financière existante, avec les dispositions tutélaires et libérales des lois nouvelles, le ministre des finances a chargé une commission supérieure composée de tous les chefs de services compétents des différents ministères, et présidée par l'éminent directeur général de la comptabilité publique, M. de Roussy, de préparer un nouveau règlement général.

Cette commission supérieure paraît s'être donné pour

mission de former une sorte de code de la comptabilité publique, fixant d'une manière définitive les principes, les règlements et le mode d'exécution des comptabilités de l'État, des départements et des communes.

12. — Nous avons dit que la loi des 25-27 avril 1791 avait réservé au pouvoir législatif le droit de régler le nombre des départements ministériels et de déterminer les attributions de chacun d'eux.

L'article 2 déclare qu'il appartient au pouvoir législatif de statuer sur le nombre, la division et la démarcation des départements du ministère.

Mais on peut considérer cette disposition comme tombée en désuétude depuis plus de soixante-dix années : car, à partir de l'an VII, on voit tous les gouvernements qui se sont succédé en France, se mettre et se maintenir en possession du droit de déterminer le nombre des agents immédiats du pouvoir exécutif, et de fixer leurs attributions respectives.

C'est ainsi que, le 18 novembre 1817, le ministre des finances, comte Corvetto, en vertu de l'ordonnance du 10 mai 1816, qui crée des sous-secrétaires d'État dans les ministères, pour y remplir toutes les fonctions que les ministres jugeront nécessaire de leur déléguer, règle, par voie de simple arrêté, les attributions du nouveau sous-secrétaire d'État, et du même coup l'organisation de l'administration centrale.

— Nous croyons devoir reproduire ici les dispositions de cet arrêté, l'organisation la plus récente du ministère des finances s'en rapprochant sensiblement dans certaines parties.

« Article 1er. — La direction du trésor est spécialement déléguée au sous-secrétaire d'État des finances. En conséquence, il aura sous sa surveillance et sous ses ordres immédiats :

« 1° Les caisses et payeurs placés au sein du trésor à Paris.

« 2° Les receveurs généraux et particuliers des finances et les percepteurs des contributions directes.

« 3° Les payeurs des départements et des ports.

« 4° Les inspecteurs des finances.

« 5° Les divisions du ministère chargées du travail relatif

à la direction des agents de la dépense, à l'emploi des crédits, au mouvement général des fonds et à la comptabilité générale des finances.

« La surveillance du sous-secrétaire d'État s'étendra en outre sur les caisses des différentes administrations financières, sur celles du ministère de la police, des invalides de la marine, des communes, des hospices et autres établissements publics.

« Art. 2. — Le sous-secrétaire d'État des finances fera les règlements nécessaires pour l'organisation du service intérieur du trésor royal et les présentera à notre approbation.

« Il nous soumettra la fixation des traitements et rétributions des chefs, employés et comptables placés sous ses ordres.

« Art. 3. — Le chef de la division du contentieux travaillera avec le sous-secrétaire d'État, pour tout ce qui regarde la poursuite et le recouvrement des débets et créances qui intéressent le trésor royal.

« Art. 4. — Les chefs des autres divisions du ministère, qui ne font pas partie intégrante du trésor royal, fourniront au sous-secrétaire d'État des finances tous les états, documents et renseignements dont il aura besoin pour assurer le bien-être du service qui lui est confié.

« Art. 5. — Les administrations financières continueront à fournir au trésor royal les états et documents présentant la situation de leurs services.

« Art. 6. — Le sous-secrétaire d'État des finances mettra sous nos yeux la situation journalière du trésor, et nous rendra compte journellement de la marche et du résultat des diverses opérations intérieures et extérieures.

« Il recevra nos ordres et directions sur toutes les mesures relatives aux négociations, traités et conditions, qui auront pour but d'assurer ou de faciliter le service du trésor par des moyens de crédit.

« Il fera établir et nous remettra les comptes généraux du trésor qui doivent être présentés au roi et aux Chambres, au commencement de chaque session, ainsi que les états, renseignements et documents nécessaires à la formation du budget.

« Art. 7. — Le sous-secrétaire d'État nommera, dans les

divisions qui lui sont immédiatement subordonnés, à tous les emplois autres que ceux des chefs de divisions et sous-caissiers, et du sous-directeur des dépenses.

« Il nommera également les payeurs des départements et des ports, les receveurs d'arrondissement, les percepteurs des contributions directes et les receveurs municipaux.

« Il proposera à notre nomination les chefs des divisions du trésor royal, les sous-caissiers, les sous-directeurs des dépenses et les inspecteurs des finances, et nous présentera les sujets destinés aux places comptables dont le roi s'est réservé la nomination.

« Il statuera sur les demandes de congé qui seront faites par les chefs, employés et comptables placés sous ses ordres.

« Art. 8. — Le sous-secrétaire d'État des finances aura le droit de destituer les employés comptables dont la nomination lui est attribuée.

« Il pourra suspendre de leurs fonctions les chefs et comptables qui sont dans ses attributions directes, conformément à l'article 1er du présent arrêté, et dont la nomination est réservée au roi, ou nous appartient; mais, dans ce cas, il rendra compte des motifs qui auront déterminé la suspension, afin que le ministre puisse statuer définitivement.

« Art. 9. — Le ministre se réserve tout le travail porté à la connaissance ou à la sanction du roi : la formation du budget général de l'État, les projets de lois qui intéressent les finances, les relations habituelles avec les directeurs généraux des administrations financières (sauf les dispositions énoncées à l'art. 5 du présent arrêté), et en général toutes les affaires confiées aux divisions du ministère, que le ministre conserve sous sa surveillance et direction personnelle, savoir :

« 1° Le secrétariat général;

« 2° La division chargée du budget et des rapports du ministre avec les administrations financières;

« 3° La division des contributions directes, y compris le personnel de la direction des contributions;

« 4° Celle du cadastre, y compris le personnel des inspecteurs vérificateurs;

« 5° La division de la dette inscrite;

« 6° L'administration des cautionnements;

« 7° La division du contentieux (sauf les dispositions de l'art. 3 du présent arrêté);

« 8° La division des domaines et des bois;

« 9° Le commissaire chargé de la liquidation des caisses et de celle des payeurs généraux, en vertu de l'ordonnance du 18 novembre courant.

« Art. 10. — Pour concourir, avec la surveillance générale et l'autorité que lui conserve le ministre sur l'ensemble de l'administration, à maintenir l'unité du ministère, le secrétariat général restera commun aux divisions placées sous la direction personnelle du ministre et à celles qui composent la section du trésor royal. En conséquence, il continuera :

« 1° De recevoir la correspondance qui est adressée au ministre; de l'analyser; de réunir et enregistrer les lois, ordonnances et règlements; de renvoyer cette correspondance ou les expéditions des lois, etc., aux diverses parties du ministère, en ayant soin de transmettre tout ce qui concernera le trésor royal au sous-secrétaire d'État, lequel en fera faire la distribution (ainsi que sa correspondance directe) aux divisions placées sous ses ordres.

« Il lui transmettra en outre des expéditions des lois et ordonnances et des arrêtés et instructions relatifs aux autres parties de l'administration des finances;

« 2° De réunir sous sa garde les registres, titres et papiers envoyés aux archives;

« 3° De réunir les états du personnel de toutes les parties du ministère;

« 4° De préparer le travail relatif au mouvement, à la composition, à la police et aux traitements et rétributions des bureaux autres que ceux du trésor royal, ainsi qu'il est énoncé à l'article 2 du présent arrêté.

« 5° De surveiller le matériel et la comptabilité de toutes les dépenses administratives;

« 6° Enfin de suivre la liquidation des pensions réclamées par les employés ou agents du ministère.

« Le sous-secrétaire d'État, de son côté, fera remettre au secrétariat des expéditions de ses arrêtés, instructions et

autres actes de son administration, dont le dépôt doit être fait aux archives du ministère.

« Art. 11. — Le conseil hebdomadaire est maintenu : il sera composé du sous-secrétaire d'État, qui présidera en notre absence, et des premiers commis et chefs de divisions des finances et du trésor royal désignés ci-après :

« Le secrétaire général;

« Le premier commis de la division des contributions indirectes;

« Celui de la division des contributions directes;

« Celui de la dette inscrite;

« Celui de la division du contentieux;

« L'administrateur des cautionnements;

« Le commissaire du cadastre;

« Le caissier central;

« Le directeur des dépenses;

« Le premier commis chargé de la direction générale du mouvement des fonds;

« Celui de la comptabilité générale;

« Et le commissaire liquidateur.

« Art. 12. — Les dispositions contenues dans l'arrêté du 15 mai 1816 sont abrogées. »

Le droit de régler, par voie d'ordonnance ou de décret, l'organisation des ministères semble d'ailleurs avoir été reconnu par la loi du 24 juillet 1843, portant fixation du budget des dépenses de l'année 1844, et dont l'article 7 est conçu en ces termes : « Avant le 1er janvier 1845, l'organisation centrale de chaque ministère sera réglée par une ordonnance royale, insérée au *Bulletin des lois*. Aucune modification ne pourra y être apportée que dans la même forme et avec la même publicité. »

En exécution de cet article, une ordonnance royale du 17 décembre 1844 a réglé l'organisation de l'administration des finances.

Cette ordonnance, qui vise celles des 6 février 1825, 13 novembre 1829 et 7 juillet 1831, concernant l'organisation de l'administration centrale des finances, et les ordonnances des 5 et 12 janvier 1831 et 8 janvier 1841, concernant les diverses régies et administrations financières, a organisé l'administration centrale des finances ainsi qu'il suit :

cabinet du ministre; direction du personnel et de l'inspection générale des finances; secrétariat général et contrôle des administrations financières; direction du mouvement général des fonds; direction de la dette inscrite; direction de la comptabilité générale; direction du contentieux des finances; service de la caisse centrale du trésor; service du payeur central du trésor; contrôle central. Le titre II règle l'organisation des administrations financières qui comprennent : l'administration de l'enregistrement et des domaines; l'administration des douanes; l'administration des contributions directes; l'administration des tabacs; l'administration des postes; l'administration des forêts et la commission des monnaies et médailles.

L'administration centrale du ministère des finances et des régies financières se trouve réglée aujourd'hui, tant par cette ordonnance du 17 décembre 1844, que par les décrets des 24 janvier 1860, 21 octobre 1865, 24 décembre 1877, et 29 décembre 1879.

Ce dernier décret partage l'administration des finances, non plus en service des recettes et des dépenses, en ministère des finances et en ministère du trésor, mais il remet aux mains du sous-secrétaire d'État, à l'exemple de l'arrêté du 17 novembre 1819, que nous avons cité plus haut, la nomination de tous les agents de l'administration des régies financières faite antérieurement, par délégation du ministre, par les directeurs généraux.

Nous reproduisons ici intégalement les décrets du 24 décembre 1877 et du 29 décembre 1879.

Décret du 24 décembre 1877.

« ARTICLE 1er. — Les fonctions de secrétaire général sont et demeurent supprimées.

« ART. 2. — La division de l'inspection générale des finances et du contrôle des administrations financières, des dépêches et du contreseing est supprimée.

« Les bureaux qui la composent sont répartis comme il suit :

« Le bureau de l'inspection générale est rattaché à la direction du personnel;

« Les bureaux du contrôle des administrations de l'enregistrement, des domaines et du timbre, des contributions indirectes, des douanes, des manufactures de l'État, des monnaies, et le service des dépêches sont rattachés au cabinet du ministre ;

« Le bureau du contrôle des postes est supprimé (1).

« Art. 3. — La division de l'ordonnancement et de la comptabilité spéciale des dépenses du ministère des finances, des archives, du matériel augmenté du contreseing, sera dirigée, sous les ordres immédiats du ministre, par un chef de division. »

Décret du 29 décembre 1879.

« Article 1er. — Le sous-secrétaire d'État au ministère des finances aura spécialement dans ses attributions, sous la haute direction du ministre, le contrôle des affaires présentées par les administrations financières, ou qui leur ont été préalablement communiquées.

« Art. 2. — Le sous-secrétaire d'État pourvoira directement, par délégation du ministre des finances, à la nomination des agents des administrations financières, soumis par l'ordonnance du 17 décembre 1844 à la nomination des directeurs généraux.

« Il recevra également les propositions des directeurs généraux relatives au personnel des agents supérieures ou assimilés, dont la nomination est réservée au président de la République ou au ministre des finances, et il soumettra ces propositions au ministre, avec ses observations et son avis.

« Art. 3. — Le sous-secrétaire d'État entretiendra, avec les directeurs généraux des administrations financières, les communications qu'il jugera nécessaires pour se tenir au courant des diverses parties du service placé dans leurs attributions.

« Art. 4. — Il pourra être délégué par le ministre, soit au Sénat, soit à la Chambre des députés, pour traiter toutes les questions relatives aux administrations financières.

(1) Cette suppression était la conséquence nécessaire de la création du ministère des postes et des télégraphes, qui était institué, sur la proposition de M. Léon Say, par décret du 5 février 1879.

« Art. 5. — En cas d'empêchement ou d'absence du ministre, il signera la correspondance et les actes d'instruction spéciaux à ces administrations. »

La direction du contentieux et de l'agence judiciaire du trésor, qui comprend aujourd'hui les services de l'inspection générale des finances, de la statistique, de l'ordonnancement et de la comptabilité des dépenses du ministère, demeure placée sous les ordres immédiats du ministre.

Les règlements organiques des 16 et 18 décembre 1859 sur les services intérieurs du ministère des finances ont déterminé les attributions du service du contentieux et de l'agence judiciaire du trésor.

13. — Le but spécial de cet ouvrage étant de traiter du contentieux du trésor et des principales matières qui s'y rattachent, nous allons exposer en quoi consistent les attributions du ministre des finances, considéré comme défenseur né des actions et droits contestés du trésor public; quels sont les agents que les lois et règlements ont placés sous ses ordres pour atteindre ce but, et quelles sont les modifications que les lois, ordonnances et règlements ont apportées au droit commun quant à la défense des droits du trésor, à la procédure à suivre, tant devant les tribunaux que devant l'autorité administrative, et à l'exécution des jugements, arrêts et décisions contentieuses dans lesquels il se trouve intéressé.

§ 1er. — Actions judiciaires du trésor public.

14. — A peine la loi des 25-27 avril 1791 avait-elle déterminé les attributions des divers départements ministériels et fixé, en particulier, celles du ministre des contributions et revenus publics, qu'un décret des 27-31 août de la même année déterminait les fonctions de l'*agent judiciaire* du trésor public.

Cet agent auxiliaire du ministre des finances avait été créé par une loi du 15 août 1790, qui l'autorisait à poursuivre, à sa requête et sous sa seule signature, devant tous juges et tribunaux, le recouvrement des créances actives du trésor public et les comptables en débet.

L'agent judiciaire devait remplacer le contrôleur des restes et le contrôleur des bons d'État, fonctionnaires supprimés

par le décret du 21 juillet 1790, et qui étaient chargés, avant 1790, de la poursuite de tous les débets des comptables et de la répétition de toutes les sommes dues à l'État, par tous ses débiteurs.

La défense ou la poursuite des droits du trésor demandant une suite non interrompue, soit d'actes conservatoires, soit d'actes de procédure et d'exécution, que le ministre ne peut pas toujours diriger, l'Assemblée nationale comprit la nécessité d'investir un agent spécial, sous l'autorité du ministre des contributions et revenus publics, du pouvoir de représenter le trésor public dans toutes ses actions actives et passives devant les tribunaux.

C'est pourquoi le décret des 27-31 août, encore aujourd'hui en vigueur, régla les fonctions de l'agent du trésor public ainsi qu'il suit :

« Article 1er. — L'agent du trésor public tiendra deux registres ou sommiers. Il énoncera sur le premier les titres de créances actives du trésor public qui donnent et donneront des actions judiciaires.

« Il portera sur le second les demandes et répétitions formées judiciairement contre la nation.

« Art. 2. — Il remettra tous les mois aux commissaires de la trésorerie un état de situation des différentes affaires.

« Art. 3. — Lorsque les affaires lui paraîtront susceptibles de difficultés, soit avant l'instance, soit pendant la durée de leur instruction, il prendra, sur le compte qu'il en rendra aux commissaires de la trésorerie, l'avis par écrit des hommes de loi qu'ils lui indiqueront. Il présentera cet avis aux commissaires, qui l'autoriseront à agir de la manière qui leur paraîtra la plus convenable aux intérêts de la nation.

« Art. 4. — Dans les cas où, par des circonstances particulières, il y aurait lieu d'adhérer à un contrat d'union de créanciers, ou d'accorder quelques délais à un débiteur poursuivi, les commissaires de la trésorerie pourront donner à l'agent du trésor public tous les pouvoirs nécessaires à cet effet.

« Art. 5. — S'il s'agit de transiger, l'agent du trésor public pourra y être autorisé par les commissaires de la trésorerie; mais la transaction n'aura d'effet vis-à-vis de la nation qu'après l'approbation du corps législatif.

« Art. 6. — Les assignations et significations, qui seront dans le cas d'être faites au domicile de l'agent du trésor public, ne seront *valables* que quand il les aura visées.

« Art. 7. — Chaque année, les commissaires de la trésorerie comprendront dans un état général, les frais de procédure qui auront été faits pendant l'année par les avoués et hommes de loi, pour la suite des affaires. Cet état, visé par les commissaires de la trésorerie, sera présenté au roi par le ministre de l'intérieur pour être ordonnancé. »

15. — La première remarque à faire sur ce décret, c'est qu'il résulte, aussi bien de son esprit que de son texte, que dans tous les cas l'agent du trésor ne doit procéder, tant en demandant qu'en défendant, qu'avec l'autorisation du ministre des finances, représentant seul aujourd'hui les anciens commissaires de la trésorerie nationale. La raison de cette règle est que le ministre seul est responsable; or, cette responsabilité, qui s'étend à tous les actes d'administration, aussi bien qu'à ceux de politique générale, lui donne le droit de diriger la marche de toutes les affaires ressortissant aux attributions ministérielles de son département.

Le ministre seul a donc le droit de décider si l'agent du trésor devra intenter une action, ou défendre à celles formées contre le trésor public.

16. — Toutefois ce droit du ministre ne fait pas obstacle à ce que, en cas d'urgence, l'agent judiciaire exerce, sans autorisation spéciale, tous actes conservatoires, interrompe toute prescription, déchéance et péremption, et assure; par tous les moyens de droit, la conservation et le libre exercice des droits du trésor. Les actes conservatoires ne sont que des mesures de précaution; ils n'engagent et ne préjugent pas le fond même des questions; ils ont uniquement pour objet de mettre à couvert les droits de l'État : l'agent judiciaire a donc le droit de les faire sans en référer préalablement au ministre; car si ce dernier, après mûr examen, ne croit pas devoir donner suite à ces actes, l'affaire n'ira pas plus loin; mais, au moins, les intérêts de l'État auront été sauvegardés, et souvent mis à l'abri d'un tort irréparable.

17. — L'article 3 du décret oblige l'agent judiciaire à prendre l'avis écrit des hommes de loi indiqués par le

ministre, dans toutes les affaires qui paraîtraient susceptibles de difficultés, soit avant l'instance, soit pendant la durée de leur instruction. Cet avis a pour but d'éclairer le ministre, et de lui fournir les moyens d'autoriser l'agent du trésor à agir de la manière la plus convenable aux intérêts de l'État : les hommes de loi, dont parle cet article, se composent des avocats et avoués du trésor public, qui forment, avec quelques chefs de l'administration, un conseil judiciaire, qui est consulté toutes les fois que le ministre le juge convenable.

18. — Résulte-t-il de cet article 3 que, sur l'avis des conseils du trésor, le ministre ait le droit de se désister d'une instance, de se démettre d'un appel, de renoncer à l'effet de tous actes conservatoires, de consentir l'exécution de tous jugements et arrêts ? L'affirmative ne nous paraît nullement douteuse. Les termes de l'article démontrent, en effet, que l'intention du législateur de 1791 a été d'investir le ministre responsable, des pouvoirs les plus étendus, pour agir avant et pendant les instances *de la manière qui lui paraîtra la plus convenable aux intérêts de la nation*. C'est là une autorisation aussi large que possible, et qui s'explique par la responsabilité publique, qui doit toujours atteindre, en définitive, tous les actes ministériels. D'ailleurs, donner au ministre le droit d'intenter une action en justice, et ne pas lui donner le droit de s'en désister plus tard, ou d'adhérer à un jugement, c'eût été exposer l'État à des pertes certaines et aux inconvénients les plus graves. La loi a présumé, avec raison, que le ministre n'userait pas légèrement des pouvoirs qu'elle lui accordait : elle a voulu qu'il s'entourât de lumières, et qu'il prît l'avis d'hommes spéciaux, dont le talent et la probité offrent toutes les garanties désirables. Sans doute, le ministre peut n'être pas d'accord avec les conseils du trésor, et adopter une décision qui soit en opposition directe avec l'avis de jurisconsultes; mais, dans ce cas, le contrôle des grands pouvoirs de l'État doit rassurer sur l'usage ainsi fait de l'autorité ministérielle, et la responsabilité qui pèse sur de tels actes est la garantie la plus sûre de l'emploi de cette autorité dans le véritable intérêt de l'État.

L'opinion que nous soutenons a d'ailleurs été sanctionnée

par le conseil d'État, pour les affaires qui intéressent le domaine. En effet, un avis de plusieurs comités de ce conseil, réuni à la demande spéciale du ministre des finances, a décidé, le 14 août 1832, sur le rapport de M. Vivien, conseiller d'État : « Que, dans l'état de la législation, le ministre des finances a le droit de se désister des instances introduites devant les tribunaux, dans toutes les affaires qui intéressent le domaine de l'État, lorsque ce désistement lui paraît dicté par les intérêts du domaine. »

Cette solution est évidemment applicable aux instances qui concernent spécialement le trésor public.

19. — L'article 4 attribue au ministre le droit de donner à l'agent du trésor tous les pouvoirs nécessaires à l'effet d'adhérer à un contrat d'union de créanciers ou d'accorder quelques délais à un débiteur poursuivi.

20. — Cet article ne s'explique pas sur le droit du ministre de prendre part à un traité de concordat; mais nous ne doutons pas qu'il ne possède ce pouvoir. Le concordat ne s'établit, conformément à l'article 507 du Code de commerce, que par le concours d'un nombre de créanciers formant la majorité et représentant, en outre, les trois quarts de la totalité des créances vérifiées et affirmées ou admises par provision.

Ce traité doit être homologué en la forme légale (voy. art. 507 et suiv., C. comm.); il contient donc l'expression de la volonté de la majorité des créanciers représentant les trois quarts du passif de la faillite, volonté sanctionnée par la justice : dès lors, il serait contraire à tous les principes admis par notre législation, de dénier au trésor, créancier d'un failli, la possibilité de prendre part à un traité qui fixe d'une manière uniforme le sort de tous les créanciers de la faillite.

21. — Le ministre a également le droit de consentir à la cession de biens faite par un débiteur malheureux, volontairement ou judiciairement, dans les termes des articles 1265 et suivants du Code civil.

En effet, la cession de biens volontaire étant celle que les créanciers acceptent volontairement, et n'ayant d'effet que celui résultant des stipulations mêmes du contrat passé entre eux et le débiteur (C. civ., 1267), le ministre reste le

maître de l'accepter ou de la refuser, suivant que les intérêts du trésor le commandent.

Mais comme les créanciers ne peuvent refuser la cession judiciaire, si ce n'est dans les cas exceptés par la loi (C. civ., 1270), le ministre est obligé d'accepter cette cession lorsqu'elle a été admise par la justice.

22. — L'article 5 porte que, s'il s'agit de transiger, l'agent du trésor pourra y être autorisé par les commissaires de la trésorerie, mais que la transaction n'aura d'effet vis-à-vis de la nation qu'après l'approbation du corps législatif.

Ainsi il faut une loi pour qu'une transaction intervenue entre le trésor et un particulier soit valable, et produise effet vis-à-vis de la nation, c'est-à-dire engage l'État d'une manière irrévocable.

Cet article est conforme au principe adopté par la loi du 1er décembre 1790, qui ne permet l'aliénation des domaines et droits domaniaux de l'État qu'avec la sanction du corps législatif.

Or, comme transiger, c'est faire l'abandon d'une partie de son droit, on a été naturellement amené à conclure qu'une loi était aussi nécessaire pour transiger que pour aliéner.

Il faut avouer cependant que l'analogie n'est pas aussi parfaite qu'elle le paraît au premier aperçu. — On conçoit bien qu'une loi soit nécessaire pour aliéner une portion quelconque du domaine de l'État, parce que, dans ce cas, on diminue son actif, et qu'il n'appartient qu'au corps législatif de statuer sur la disposition de ce qui appartient à l'État. Mais une transaction n'a pas toujours pour effet de diminuer la fortune publique, et, d'un autre côté, elle n'a jamais lieu que sur des prétentions rivales, sur des droits litigieux et contestés : on ne voit donc pas trop pourquoi le ministre, qui peut adhérer à un jugement contraire à l'État, abandonner une instance intentée, ou se désister d'un appel, ne pourrait pas transiger sur les questions en litige. On éviterait souvent, par ce moyen, les inconvénients des procès qu'on ne peut arranger à l'amiable, et qui entraînent des frais considérables, en pure perte pour le trésor.

Ajoutons que le corps législatif est peu propre à homolo-

guer une transaction : d'abord, ne siégeant que pendant une partie de l'année, son absence expose les intéressés à des retards préjudiciables; de plus, les formes constitutionnelles apportent de nouveaux obstacles à la solution de difficultés qui demandent à être tranchées promptement; enfin, l'examen d'une transaction sur des droits réclamés par l'État et contestés par ses adversaires paraît rentrer bien plutôt dans les attributions d'un corps administratif que dans celles du pouvoir législatif. Aussi est-il à remarquer qu'on chercherait vainement dans le recueil de nos lois, depuis les cinquante dernières années, une seule transaction approuvée sous forme de loi. Il est cependant certain qu'en maintes circonstances le ministre des finances a transigé, en se passant de cette approbation. Ces faits démontrent qu'il conviendrait de modifier la disposition du décret du 27 août 1791, et nous pensons qu'on arriverait à un résultat conforme à la fois aux véritables intérêts de l'État et des particuliers, si l'on attribuait le pouvoir de transiger au ministre, en l'obligeant à soumettre préalablement le projet de transaction à l'approbation du conseil d'État, par ordonnance rendue en la forme de règlement d'administration publique.

Dans une affaire importante, en 1869, le ministre des finances a transigé, après avoir pris l'avis conforme de la section des finances du conseil d'État, qui semble, dans l'espèce, avoir reconnu au ministre le droit de transaction et la régularité de ce mode de procéder, en donnant un avis favorable. (Affaire Vanlerberghe, Cornudet, Villoutrey et Duchâtel.)

L'avis du conseil d'État, en date du 27 février 1868, est conçu dans ces termes : « La section des finances estime qu'il y a lieu d'accepter l'offre faite par les héritiers bénéficiaires du sieur Aimé-Eugène Vanlerberghe de payer au trésor une somme de trois millions, outre tous les frais et honoraires, contre une quittance entière et définitive de toutes les créances de l'État, contre les successions d'Ignace Vanlerberghe et de la dame Lemaire, sa femme. »

Cet avis a été approuvé par le ministre des finances, M. Magne, et soumis en outre à la haute sanction du chef de l'État.

23. — Il est certain que le ministre ne pourrait autoriser l'agent du trésor à renoncer à la prescription acquise; car celui qui ne peut aliéner ne peut renoncer à la prescription acquise (C. civ., 2222); et le ministre n'étant qu'administrateur des droits et actions de l'État, ne pourrait aliéner dans aucun cas les droits appartenant au trésor : il devrait donc opposer la prescription si elle était acquise à l'État.

Il en serait de même s'il s'agissait, d'opposer à des créanciers du trésor des déchéances ou des péremptions de leurs droits. Le ministre serait radicalement incapable de relever ces créanciers des déchéances ou péremptions qu'ils auraient encourues; car, dans ce cas, il s'agirait d'aliéner un droit acquis à l'État, puisque la renonciation, de la part du ministre, aux déchéances et péremptions, aurait pour effet de faire revivre des créances éteintes : ce qui serait formellement contraire aux lois d'ordre public sur les déchéances (1).

Les ministres ne peuvent pas non plus engager les finances de l'État, en mettant à sa charge des sommes au payement desquelles il n'est tenu par aucune loi. C'est ce qui a été décidé par un arrêt du conseil d'État du 18 mai 1877, rendu contre la Banque de France qui réclamait le remboursement de sommes considérables payées par elle à la commune de Paris, pendant l'insurrection de 1871. Cette réclamation était fondée sur une lettre adressée par le ministre des finances au gouverneur de la Banque le 10 août 1871, après le triomphe du gouvernement régulier, et qui était ainsi conçue :

« Monsieur le Gouverneur,

« Il résulte de l'entretien qui a eu lieu chez moi en présence de M. le préfet de la Seine et de MM. Mallet et Davilliers que la somme de 16 millions environ, qui ont été payés par la Banque de France à la commune de Paris, est reconnue par nous comme une dette, soit de l'État, soit de la ville; mais que le compte à faire sera fait entre la Banque et l'État, qui se porte fort pour la ville de Paris. »

Le gouvernement refusa de reconnaître la validité de cet

(1) Voy., ci-après, le chap. XIII.

engagement, par le motif que la commune de Paris n'avait jamais été considérée comme un gouvernement de fait, et que les payements effectués entre ses mains n'engageaient pas le trésor. Une décision ministérielle rendue en ce sens ayant été déférée au conseil d'État, M. David, commissaire du gouvernement, présenta des observations dont nous croyons devoir citer un extrait :

« Sans doute les ministres ont qualité pour passer, en vue d'assurer les services de leurs départements respectifs, des marchés qui obligent l'État. Sans doute encore ils ont qualité pour reconnaître les dettes préexistantes qui résultent pour l'État, soit de l'exécution de ces marchés, soit de toute autre cause de nature à créer un droit, et il en serait ainsi alors même que ces engagements dépasseraient les crédits alloués par les Chambres. Mais, ce que nous leur contestons, c'est le droit d'engager indéfiniment l'État pour des faits qui, par leur nature, ne créeraient aucun droit de créance, qui ne lui imposeraient aucune obligation légale, car c'est au pouvoir législatif seul qu'il appartient de reconnaître et de sanctionner de pareilles obligations. C'est ainsi qu'il a fallu les lois spéciales du 6 septembre 1871, du 7 avril 1873 et du 28 juillet 1874, pour allouer des dédommagements aux victimes de la guerre qui avaient subi des dommages, pour lesquels ils n'avaient pas droit de créance contre l'État ; qu'à d'autres époques, des lois ont dû être votées pour accorder des pensions aux victimes d'attentats dirigés contre le chef de l'État; qu'il faut encore des lois spéciales pour récompenser par des pensions ou autres allocations pécuniaires les services exceptionnels rendus à l'État, lorsqu'ils ne donnent pas, à raison de leur nature, un droit de créance contre l'État. C'est ainsi que, tout dernièrement encore, il a fallu au ministre de la guerre une loi, pour lui permettre d'allouer à un entrepreneur de transports de l'armée expéditionnaire du Mexique, un dédommagement pour les pertes énormes qu'il avait éprouvées dans l'exécution de son marché, par suite de la rapidité de l'évacuation du Mexique par nos troupes. »

Conformément à ces observations, le conseil d'État a rendu l'arrêt duquel il résulte :

« Que si les ministres ont qualité, comme représentant

l'État, pour contracter les engagements ou reconnaître les créances relatives aux services publics placés dans les attributions de leurs départements respectifs, dans les cas où il n'en est pas autrement disposé par la loi, il ne leur appartient aucunement d'engager les finances de l'État pour accorder des dédommagements n'ayant leur cause dans aucune responsabilité préexistante du trésor; que c'est au pouvoir législatif seul qu'il appartient d'accorder des dédommagements que des raisons d'équité peuvent faire allouer, en certains cas, aux particuliers qui ont éprouvé des pertes par suite de faits de force majeure. »

24. — L'article 6 du décret veut que les assignations et significations, qui seront dans le cas d'être faites au domicile de l'agent du trésor public, ne soient valables que quand il les aura visées. Cette disposition est confirmée par l'article 69 du Code de procédure civile. Le n° 2 de cet article porte que le trésor sera assigné en la personne ou au *bureau de l'agent*, ce qui indique clairement que l'assignation doit être remise au bureau établi au trésor, et le n° 5 ajoute que l'original sera visé de celui à qui copie de l'exploit sera laissée.

25. — Le visa seul rend *valables* les assignations et significations faites à l'agent du trésor; c'est-à-dire que le trésor peut arguer de nullité tous exploits qui n'auraient pas été visés par ses agents, conformément à la loi. Mais il est à remarquer que, comme la formalité du visa est établie dans le seul intérêt de l'administration publique, et pour la mettre en mesure de se défendre, le trésor pourrait renoncer à se prévaloir de cette nullité. C'est ainsi que la cour de cassation a décidé, par un arrêt de rejet du 25 janvier 1825, qu'un payement fait par la caisse des consignations à un créancier porteur d'une opposition non visée, était valable (1).

26. — Le décret ne dit pas que le *visa* exigé par l'article 6 sera sans frais : mais cela résulte de l'article 1039 du Code de procédure, dont la disposition s'applique à toutes les significations faites à des personnes publiques préposées pour les recevoir.

27. — Il n'est point nécessaire, à peine de nullité, que le

(1) Dalloz, 1825, 1, 174.

visa soit apposé le jour même de la signification ou assignation; cette formalité peut être remplie ultérieurement (1).

28. — D'après l'article 49, n° 1, du Code de procédure civile, sont dispensées du préliminaire de conciliation les demandes qui intéressent l'État et le domaine. — Il résulte de cette disposition que les instances dans lesquelles le trésor public se trouve engagé, soit en demandant, soit en défendant, ne sont pas assujetties au préliminaire de conciliation.

On sait que suivant l'article 15, titre III, de la loi des 28 octobre-5 novembre 1790, aucune action ne peut être intentée contre l'État, qu'au préalable il n'ait été remis à l'autorité administrative (au préfet) un mémoire expositif de la demande. L'obligation imposée aux adversaires de l'État d'accomplir cette formalité préalable, ne se trouvant point exigée par le décret des 27-31 août 1791, on doit en conclure qu'elle n'est de rigueur que pour les actions concernant le domaine national et les droits mobiliers et immobiliers qui en dépendent. Les instances dans lesquelles le trésor peut se trouver intéressé sont donc affranchies de cette formalité (2).

29. — Mais, dans tous les cas, les causes qui concernent le trésor, doivent être communiquées au ministère public, suivant la prescription de l'article 83, n° 1, du Code de procédure civile; et il y aurait nullité d'ordre public dans un jugement portant condamnation contre le trésor, si le ministère public n'avait pas donné ses conclusions. Telle est la jurisprudence de la cour de cassation, en matière d'enregistrement, et cette jurisprudence est entièrement applicable à tous les cas dans lesquels l'État se trouve partie intéressée (3).

30. — Pour assurer la défense des droits du trésor sur les lieux mêmes où s'engagent les procès, le décret du 7 mai 1808 veut qu'un avoué, résidant dans le chef-lieu de

(1) Cassation, rejet, 25 janvier 1825. — Dalloz, 1825, I, 174.

(2) Comme il ne rentre pas dans le but de cet ouvrage d'exposer les règles relatives aux instances soutenues ou intentées par l'administration des domaines, nous nous bornerons à signaler ici le règlement du ministre des finances, du 3 juillet 1834, pour l'introduction et la suite des instances judiciaires en matières domaniale, et l'ordonnance du 6 mai 1838, qui charge cette administration de suivre sur toutes actions concernant la propriété des domaines de l'État.

(3) Cassation, 13 floréal an X, Sirey, 2, II, 357. — Id., 16 juillet 1806, Sirey, 6, I, 349.

chaque département, soit commissionné par le ministre des finances, en qualité d'agrégé à l'agence judiciaire du trésor public, et chargé, sous la direction de l'agent judiciaire, de suivre les poursuites à exercer contre les débiteurs du trésor public.

31. — L'article 7 et dernier du décret des 27-31 août 1791 voulait que l'état général des frais de procédure faits pendant l'année par les avoués et hommes de loi, pour la suite des affaires du trésor, fût visé par les commissaires de la trésorerie et présenté au roi par le ministre de l'intérieur pour être ordonnancé. — Aujourd'hui, c'est le ministre des finances seul qui arrête et ordonnance les états de frais faits pour le compte de son département, et le ministre de l'intérieur n'a plus aucun contrôle à exercer sur cette partie des dépenses de l'administration du trésor.

32. — Nous avons dit, en commençant, que le décret des 27-31 août 1791, relatif aux fonctions de l'agent du trésor public, était encore aujourd'hui en vigueur. Aucun changement n'a été introduit jusqu'à présent dans les attributions que le décret a dévolues à cet agent. Des lois postérieures, basées sur l'expérience, sont venues ajouter aux garanties et aux précautions que commandent de prendre la gestion et la défense des intérêts de l'État.

Ainsi le décret des 16-19 juillet 1793 porte : « La Convention nationale décrète qu'il ne sera fait par la trésorerie nationale et par les caisses des diverses administrations de la République aucun payement en vertu de jugements qui seront attaqués par voie de cassation, dans les termes prescrits par le décret, qu'au préalable ceux au profit desquels lesdits jugements auraient été rendus, n'aient donné bonne et suffisante caution, pour sûreté des sommes à eux adjugées. »

Cette disposition a été adoptée afin d'éviter au trésor les pertes irréparables qu'il aurait souvent à supporter, si les jugements obtenus contre lui étaient exécutoires, comme ceux rendus entre les simples particuliers, nonobstant le pourvoi en cassation. — On sait qu'en matière civile la demande en cassation n'arrête pas l'exécution du jugement, et que, dans aucun cas et sous aucun prétexte, il ne peut être accordé de surséance (loi des 27 novembre-1er décembre 1790,

art. 16). Si donc le trésor était obligé de payer, malgré le pourvoi qu'il aurait formé devant la cour suprême, il arriverait qu'en cas d'insolvabilité de la partie prenante, il se verrait frustré de tout recours utile pour obtenir le remboursement, si le jugement exécuté venait à être annulé par la cour de cassation. C'est pour obvier à cet inconvénient grave qu'a été rendu le décret précité. Mais on doit remarquer que le trésor n'est fondé à arrêter l'exécution des jugements qui le condamnent à vider ses mains, et ne peut exiger caution de ses adversaires, qu'autant qu'il est en mesure de justifier de son pourvoi en cassation par la notification du certificat délivré par le greffier de cette cour, constatant le dépôt et la régularisation du pourvoi.

La caution ne peut être exigée quand il s'agit du payement de fonds dont l'État n'est pas débiteur, mais seulement dépositaire (arrêt de la cour de Paris du 22 novembre 1831).

Il a été décidé également que le droit accordé à l'État n'appartient pas à une compagnie de chemins de fer, « attendu qu'elle n'est substituée à l'État que spécialement et limitativement, en vertu de l'article 63 de la loi du 3 mai 1841, et que cette substitution est restreinte aux droits résultant de cette loi spéciale et ne s'étend nullement aux privilèges généraux dont jouit l'État en toutes matières » (arrêt de la cour de Toulouse, du 16 février 1864).

Dans l'espèce qui a donné lieu à cet arrêt, la compagnie du chemin de fer d'Orléans s'était pourvue en cassation contre une décision du jury allouant une indemnité d'expropriation; elle désirait néanmoins se libérer sans délai pour pouvoir prendre possession du terrain exproprié, et elle se croyait en droit de demander préalablement une caution, conformément au décret des 16-19 juillet 1793. Mais, d'après les considérants de l'arrêt du 16 février 1864, le trésor lui-même ne serait pas fondé à formuler dans les mêmes circonstances une semblable demande; le décret précité serait applicable, lorsque la partie intéressée réclame l'exécution d'un jugement déféré par l'administration à la cour de cassation, mais non quand ce sont les représentants de l'État qui ont intérêt à effectuer un payement immédiat qui ne leur est pas demandé par l'intéressé.

Cette doctrine est critiquée, avec raison, ce nous semble, par Dalloz, dans son *Répertoire chronologique*, 1864, IIe partie, p. 78.

« On ne peut, dit-il, constester à l'administration le droit de se mettre en possession des terrains expropriés avant que la cour de cassation ait statué.

« Elle ne peut, il est vrai, se mettre en possession, tout en conservant l'indemnité qui représente la valeur du terrain, mais, comme d'un autre côté la loi de 1793 ne permet pas que le propriétaire reçoive le payement de cette indemnité sans donner caution, s'il ne veut ou ne peut donner cette caution, l'administration remplira suffisamment son obligation, en consignant l'indemnité. C'est le cas d'appliquer l'article 54 de la loi du 3 mai 1841, qui porte qu'il ne sera pas fait d'offres réelles, toutes les fois qu'il existera quelque obstacle légal au payement ;

« Que, dans ce cas, il suffira que les sommes dues par l'administration soient consignées, pour être ultérieurement distribuées ou remises selon les règles du droit commun. »

33. — Le bénéfice du décret des 16-19 juillet 1793 peut-il être invoqué par d'autres caisses que celle du trésor public ? L'affirmative ne paraît devoir faire aucun doute, car les termes du décret s'appliquent aux *caisses des diverses administrations de la République*, ce qui comprend toutes les caisses où l'on gère les deniers de l'État. — On doit ranger dans cette catégorie la caisse d'amortissement et celle des dépôts et consignations, pour tous les services dont cette dernière est chargée en vertu des lois et règlements, la caisse des invalides de la marine, celles des trésoriers payeurs généraux et des receveurs particuliers des finances dans les départements, en tant que les jugements obtenus contre ces fonctionnaires auraient pour objet des condamnations contre l'État.

La loi du 9 floréal an VII, sur les douanes, renferme dans son article 15 uue disposition analogue à celle du décret des 16-19 juillet 1793. Cet article porte : « Lorsque la mainlevée des objets saisis pour contravention aux lois dont l'exécution est confiée à l'administration des douanes, sera accordée par jugements contre lesquels il y aura pourvoi en cassation, la remise n'en sera faite à ceux au

profit desquels lesdits jugements auront été rendus, qu'au préalable ils n'aient donné bonne et suffisante caution de leur valeur. La mainlevée ne pourra jamais être accordée pour les marchandises dont l'entrée est prohibée. »

On voit que c'est le même esprit qui a dicté les deux dispositions.

34. — Une autre loi du 11 fructidor an V, relative à l'exécution provisoire des jugements rendus, sur les instances dans lesquelles l'agent du trésor aura été partie, est calquée sur celle de 1793; elle porte :

« ARTICLE 1er. — Les jugements rendus sur les instances dans lesquelles l'agent du trésor public aura été partie, soit en demandant, soit en défendant, sont exécutoires par provision.

« ART. 2. — L'exécution provisoire n'aura lieu en faveur des particuliers qui voudront en user, qu'après avoir fourni bonne et suffisante caution dans les formes ordinaires. »

Ainsi cette loi autorise le trésor à exiger l'exécution provisoire des jugements qu'il aura obtenus contre des particuliers, sans aucune formalité ni justification préalable, d'après la maxime : *Fiscus semper est solvendo, et ideo nunquam dat fidejussorem.* Mais, tout au contraire, lorsque les adversaires du trésor veulent poursuivre l'exécution provisoire, ils doivent présenter et faire admettre, contradictoirement avec le trésor et dans les formes ordinaires, une caution jugée bonne et suffisante pour répondre des suites de l'exécution, si le jugement venait plus tard, sur l'appel, à être annulé par les juges du degré supérieur.

35. — Le droit accordé au trésor par l'article 2 de la loi du 11 fructidor an V ne pourrait être invoqué par aucune autre administration publique : car cette loi n'est applicable qu'à l'exécution provisoire des jugements rendus sur les instances dans lesquelles *l'agent du trésor aura été partie*, d'où il suit que les autres caisses et administrations non représentées par cet agent, ne sont pas recevables à s'en prévaloir.

36. — Nous venons de voir que l'exécution provisoire ne peut avoir lieu contre le trésor, en faveur des particuliers qui voudront en user, sur les instances dans lesquelles l'agent du trésor aura été partie, qu'à la charge d'avoir fourni bonne et suffisante caution dans les formes ordinaires.

Mais qu'arriverait-il si, sur une instance dans laquelle l'agent du trésor n'aurait pas été partie, un jugement condamnait le trésor à vider ses mains, comme tiers saisi, séquestre, etc., et ordonnait l'exécution provisoire nonobstant appel et sans caution? Le trésor pourrait-il invoquer le bénéfice de l'article 2 de la loi du 11 fructidor an V?

La négative nous parait certaine, car il résulte des termes de cette loi, que l'exception qu'elle a établie en faveur du trésor doit être restreinte aux instances dans lesquelles l'agent du trésor a été partie.

Mais la solution de la question se trouve dans l'article 548 du Code de procédure. Cet article porte : « Les jugements qui prononceront une mainlevée, une radiation d'inscription hypothécaire, un payement, ou quelque autre chose à faire par un tiers ou à sa charge, ne seront exécutoires par les tiers ou contre eux, même après les délais de l'opposition ou de l'appel, que sur le certificat de l'avoué de la partie poursuivante, contenant la date de la signification du jugement faite au domicile de la partie condamnée, et sur l'attestation du greffier constatant qu'il n'existe contre le jugement ni opposition ni appel. » Il résulte de cet article que toutes les fois qu'il s'agit d'une chose à faire par un *tiers qui n'a pas été partie dans un procès*, ce tiers est en droit d'exiger la preuve que le jugement qu'on vient le requérir d'exécuter est en dernier ressort ou passé en force de chose jugée. Par conséquent, dans un cas semblable, le trésor, considéré comme tiers étranger à l'instance, aurait le droit d'exiger les justifications prescrites par l'article 548 du Code de procédure, et devrait se refuser à payer, quand même l'exécution provisoire aurait été ordonnée.

C'est au reste ce que la cour de cassation a décidé par un arrêt du 25 mai 1841, rendu au rapport de M. le conseiller Troplong, et sur les conclusions conformes de M. l'avocat général Delangle.

« Considérant, dit cet arrêt, que l'article 548 du Code de procédure est spécial pour le cas de payement à faire en vertu d'un jugement par un tiers qui n'y a pas été partie; que, dans le but de donner aux intéressés des garanties indispensables, il établit des conditions spéciales et de rigueur dont l'inobservation constitue ce tiers en état de faute et

engage sa responsabilité; — Que l'article 548, loin d'être modifié par l'article 135 du Code de procédure, contient au contraire une dérogation à cet article; que c'est ce qui est indiqué clairement : 1° par la place qu'occupe l'article 548 par rapport à l'article 135; 2° par la généralité précise de ses termes; 3° par son objet qui embrasse toutes les choses à faire par un tiers en vertu d'un jugement, tandis que l'article 135 concerne plutôt l'effet d'un jugement entre les parties au procès; 4° par le rapprochement de l'article 548 avec l'article 2157 du Code civil... »

Dans aucun cas, l'exécution provisoire ne peut être ordonnée pour les dépens (C. proc., art. 137); par conséquent, le trésor devra toujours attendre la solution définitive de l'instance, la taxe des dépens, et la signification, ou tout au moins la justification de l'exécutoire de dépens délivré contre lui, pour acquitter cette partie de la condamnation.

L'opinion que nous venons d'exprimer est conforme à l'instruction du 11 décembre 1879, sur le service des oppositions, dont les articles 32 à 40 sont ainsi conçus :

« Art. 32. — Le payeur ne doit exécuter un jugement contradictoire portant mainlevée d'opposition qu'on ne lui remette :

« 1° La grosse du jugement (ou une expédition en forme, si le jugement ne reçoit pas sa complète exécution par le fait du payement);

« 2° Un certificat de l'avoué de la partie poursuivante, légalisé s'il y a lieu, et contenant la date de la signification du jugement, faite tant à l'avoué qu'à la partie, à personne ou à domicile;

« 3° L'attestation du greffier, également légalisée s'il y a lieu, constatant qu'il n'existe contre le jugement aucun appel (C. de proc., art. 548).

« La production de cette pièce est également nécessaire quand il s'agit de l'exécution des ordonnances de référé, ainsi que des jugements rendus par les tribunaux de commerce et les juges de paix (arrêt de la cour de cassation, chambres réunies, du 13 janvier 1859, et arrêt de la cour de Paris du 11 juin 1861).

« Art. 33. — Souvent la cause ne paraît pas de nature à subir un second degré de juridiction, ou bien il résulte du juge-

ment que les parties ont consenti à être jugées sans appel. Mais comme la question de savoir si un jugement est ou non susceptible d'appel peut être sujette à contestation, les payeurs doivent, dans l'intérêt de leur responsabilité, exiger en cas de doute le certificat du greffier attestant qu'il n'y a pas d'appel.

« Art. 34. — Les certificats de non-opposition ni appel doivent être réclamés, même pour les jugements déclarés exécutoires par provision, et nonobstant appel, l'article 548 du Code de procédure civile étant, dans tous les cas, la seule règle à suivre par les tiers (arrêts de la cour de cassation du 25 mai 1841 et du 9 juin 1858).

« Art. 35. — Si le jugement est par défaut, le payeur doit examiner s'il a été rendu contre la partie seule ou contre une partie ayant constitué avoué.

« Lorsqu'il a été rendu contre la partie seule faute de comparaître, trois choses sont à considérer :

« D'abord la signification doit être faite par l'huissier commis à la partie, en personne ou à son domicile (C. proc., art. 155 et 156).

« Ensuite l'opposition contre le jugement est recevable jusqu'à l'exécution.

« Enfin, le jugement est périmé et sera considéré comme non avenu, s'il n'a point été exécuté dans les six mois de son obtention (C. de proc., art. 156 et 158).

« Il faut donc, dans ce cas, que la partie poursuivante qui a obtenu le jugement par défaut produise au payeur :

« 1° L'original de la signification faite par un huissier commis, à personne ou à son domicile réel, et, en cas de domicile inconnu, au parquet du procureur de la République;

« 2° Un certificat de l'avoué, constatant la date de la signification de ce jugement à la partie condamnée;

« 3° Un acte d'exécution contre la partie condamnée, suivant le mode prescrit par l'article 159 du Code de procédure civile, ou au moins un procès-verbal de perquisition ou de carence (ledit acte ou procès-verbal intervenu dans les six mois de la date du jugement);

« 4° Un certificat du greffier constatant qu'il n'existe contre ce jugement ni opposition, ni appel.

« Art. 36. — Si le jugement par défaut a été obtenu contre une partie ayant constitué avoué, l'opposition contre ce jugement n'est recevable que pendant la huitaine de la signification faite à l'avoué (C. de proc., art. 157).

« Le payeur peut l'exécuter sur la production des certificats de signification à avoué et à partie, ainsi que de non-opposition ni appel.

« Art. 37. — Les jugements prononçant des défauts profit-joint (C. de proc., art. 153) sont considérés comme des jugements contradictoires et soumis à l'article 32 ci-dessus.

« Art. 38. — Les certificats négatifs délivrés par le greffier doivent être postérieurs à l'expiration des délais d'opposition et d'appel (arrêt de la cour de cassation du 9 juin 1858 et arrêt de la cour de Bordeaux du 9 décembre 1858).

« Le délai de l'appel pour les jugements par défaut ne court qu'à partir du jour où l'opposition n'est plus recevable (C. de proc., art. 443).

« Art. 39. — L'exécution des arrêts est soumise aux mêmes formalités que celle des jugements, et les payeurs doivent exiger les mêmes justifications, suivant que l'arrêt est contradictoire ou par défaut, sauf, bien entendu, la constatation de non-appel.

« Art. 40. — Le pourvoi en cassation est suspensif en matière criminelle, correctionnelle et de police; il n'est pas suspensif en matière civile. Cependant, si le demandeur faisait notifier son pourvoi au payeur, avec défense d'exécuter la décision, le comptable devrait surseoir à l'exécution jusqu'à ce qu'il lui ait été rapporté mainlevée de cet empêchement. »

37. — Pendant longtemps, on avait agité la question de savoir si le trésor était tenu, comme un simple particulier, de donner caution, lorsqu'il faisait une surenchère sur une aliénation volontaire, conformément aux articles 2185 du Code civil et 832 du Code de procédure civile. Un arrêt de la cour de Paris, en date du 27 juin 1825 (1), avait décidé que le trésor était tenu, dans ce cas, de donner caution. Cet arrêt disait dans ses motifs « que si le trésor est évidemment solvable, sa solvabilité ne rendait pas le bail de caution absolument inutile; que, les règles spéciales pour les pour-

(1) Sirey, 25, II, 259.

suites à diriger contre le trésor rendant ces poursuites difficiles, il y avait intérêt à exiger une caution qui ne pût se retrancher derrière les privilèges accordés au trésor ». La cour de cassation, par arrêt du 9 août 1826, rejeta le pourvoi formé par le trésor contre cet arrêt, par le motif qu'il n'y avait ni violation, ni fausse application de la loi; elle ajoutait que si, attendu la solvabilité notoire du trésor, on pensait qu'il pût être dispensé du bail de caution, le législateur seul pouvait établir cette exception (1).

C'est pour répondre à ce dernier arrêt que le gouvernement présenta le projet devenu la loi du 21 février 1827, laquelle dispense le trésor d'offrir et de donner caution lorsque, dans le cas prévu par les articles 2185 du Code civil et 832 du Code de procédure civile, la mise aux enchères est requise au nom de l'État.

38. — Malgré la faveur qui s'attache assez volontiers à la cause du trésor, cette loi n'a pas été adoptée sans de sérieuses objections. On a dit que, si le trésor était notoirement solvable, la solvabilité se composait de deux éléments distincts, le pouvoir et la volonté de payer ; qu'en admettant la solvabilité du trésor sous le premier rapport, on pouvait la contester sous le second. Aussi voulait-on obliger le trésor à donner, à la place d'une caution, un gage suffisant; et M. le comte Mollien avait proposé à la Chambre des pairs, d'ajouter à la loi ces mots : « Il (le trésor) y suppléera, sous peine de nullité, par un dépôt équivalent fait à la caisse des consignations (2) ».

Mais cette proposition fut rejetée. Il faut avouer néanmoins que la position faite au premier adjudicataire par l'État, devenu acquéreur à la suite d'une surenchère, n'est pas exempte de dangers et d'inconvénients; en effet, comme le ministre ordonnateur ne peut payer soit le prix, soit les accessoires, et notamment rembourser les droits de mutation et frais acquittés par le premier adjudicataire, qu'en vertu de crédits spécialement ouverts à cet effet par le pouvoir législatif, il en résulte que la surenchère de l'État, sans caution ou gage, expose le premier acquéreur à des pertes

(1) Sirey, 27, I, 17.
(2) Voyez *Moniteur* du 2 mars 1827.

certaines; et encore est-il à noter que la déchéance quinquennale établie par la loi du 29 janvier 1831 peut même lui faire courir les risques de perdre entièrement sa créance contre l'État (1). — Ces inconvénients n'existeraient pas si la proposition de M. le comte Mollien avait été adoptée, car, dans ce cas, l'acquéreur primitif aurait toujours pu exercer un recours utile sur la somme déposée, à titre de gage spécial, à la caisse des dépôts et consignations. Au surplus, dans le cours de la discussion de la loi du 21 février 1827, on a formellement reconnu que le trésor restait assujetti à toutes les autres formalités établies par les Codes civil et de procédure, au cas de surenchère sur aliénation volontaire; que d'ailleurs, le privilège attribué au trésor ne devait point par la suite être réclamé par les établissements publics, les communes, la liste civile (2), etc.

39. — Puisque la loi et la jurisprudence admettent le trésor à surenchérir, il est évident que l'agent du trésor qui exerce ce droit peut également, avec l'autorisation du ministre des finances, s'en désister ou n'y pas donner suite; comme il pourrait aussi, dans le cas où le privilège ou l'hypothèque du trésor serait inscrit, se faire subroger à la poursuite, si le surenchérisseur ou le nouveau propriétaire ne donnait pas suite à l'action dans le mois de la surenchère; le tout en se conformant aux articles 832 et suivants du Code de procédure civile.

40. — Aucune loi n'ayant établi de formalités particulières pour les appels à intenter, soit par le trésor, soit par ses adversaires, il en résulte que la procédure des appels, dirigés contre le trésor ou interjetés en son nom, reste soumise aux règles fixées par les articles 443 et suivants du Code de procédure.

Il en est de même des dispositions de ce Code relatives à la tierce-opposition et à la requête civile. Il est certain que le trésor peut, comme les simples particuliers, recourir à ces voies extraordinaires pour attaquer les jugements.

41. — Le trésor est également soumis au droit commun, en ce qui concerne la forme et le délai des pourvois en cas-

(1) Voyez le chap. XIII.
(2) M. Duvergier, *Notes sur la loi du 21 février* 1827, t. XXVII, p. 19.

sation ; seulement il est dispensé de consigner l'amende qui doit être versée à l'appui de la requête ou du pourvoi : cette exception résulte de l'article 17, n° 1, de la loi du 2 brumaire an IV, sur l'organisation du tribunal de cassation, qui dispense de la consignation d'amende « les agents de la République lorsqu'ils se pourvoiront pour affaires qui la concernent personnellement ». — Cette dispense entraîne nécessairement l'exemption de la condamnation à l'amende en cas de rejet du pourvoi, puisque l'amende n'est imposée qu'au profit de l'État. Mais lorsque le trésor succombe dans son pourvoi, il doit être condamné à l'indemnité de 150 francs établie par l'article 35 du règlement de 1738, au profit du défendeur en cassation, et ce, en sus du remboursement de tous les frais du pourvoi, selon la liquidation qui en est faite par l'arrêt.

Le bénéfice de l'article 17 de la loi du 2 brumaire an IV peut également être invoqué par un trésorier payeur général poursuivant le recouvrement du prix d'adjudication des coupes de bois de l'État (cass., 15 décembre 1829) ; — Par la caisse des dépôts et consignations, attendu qu'elle constitue une administration publique (cass., 4 janvier 1865) ; — Par l'administration de la marine agissant au nom de la caisse des invalides et de celle des gens de mer (cass., 18 novembre 1873). Mais cette disposition n'est pas applicable aux communes, qui doivent consigner l'amende comme les simples particuliers.

42. — L'article 1er du décret des 27-31 août 1791 veut que l'agent judiciaire du trésor tienne deux registres ou sommiers ; qu'il énonce sur le premier les titres des créances actives du trésor public, qui donnent et donneront lieu à des actions judiciaires ; il doit porter sur le second les demandes en répétition formées judiciairement contre la nation : suivant l'article 2, il remet tous les mois aux commissaires de la trésorerie (au ministre) un état de situation des différentes affaires.

Un arrêté du ministre des finances, en date du 14 décembre 1826, pris sur les observations de la commission chargée de l'examen des comptes ministériels pour 1826, relativement au compte des débets et créances litigieuses présenté par l'agent judiciaire, a réglé ainsi qu'il suit le contrôle des opérations de l'agence judiciaire du trésor :

« ARTICLE 1er. — Le directeur de la comptabilité générale des finances continuera de tenir le contrôle des débets et créances de toute nature, dont le recouvrement est poursuivi par l'agent judiciaire du trésor royal. — Il ouvrira, sur un registre spécial, un compte à chaque comptable créditeur ou débiteur. — Ce compte sera chargé du montant du débet ou de la créance, et il ne pourra en être déchargé que par des versements effectifs dans les caisses du trésor royal, et par la réduction, l'abandon ou la caducité des créances prononcées par des ordonnances royales, arrêts de la cour des comptes, jugements, décisions ministérielles ou autres titres réguliers.

« ART. 2. — L'agent judiciaire du trésor dressera chaque année un état sommaire, et par nature de créance, de la situation de tous les débets et créances dont le recouvrement lui est confié. — Cet état indiquera le montant des sommes dues, celles qui auront été recouvrées, réduites, abandonnées. déclarées caduques dans le cours de l'année, et de celles qui resteront à recouvrer. — Le directeur de la comptabilité générale vérifiera et certifiera ledit état, qui sera inséré au compte annuel des finances et soumis à la commission chargée de l'examen des comptes ministériels.

« ART. 3. — La commission s'assurera de l'exactitude des résultats par le talon des récépissés de versement, et par l'examen des pièces de décharge indiquées à l'article 1er ci-dessus.

« ART. 4. — L'agent judiciaire du trésor dressera également chaque année, pour être inséré au compte annuel des finances, un état sommaire de tous les débets et créances; cet état contiendra, d'après la situation des poursuites et les documents existants, la distinction des créances en créances *bonnes*, *douteuses* et *irrecouvrables*. »

Il est en outre intervenu, à la date du 18 décembre 1869, un décret sur l'organisation de l'agence judiciaire du trésor, dont les dispositions principales doivent être citées ici :

CHAPITRE PREMIER

« ARTICLE 1er. — Le directeur du contentieux, agent judiciaire du trésor public, est chargé, sous l'autorité du ministre,

de diriger, surveiller, reviser les travaux et la correspondance relatifs, savoir :

« 1° Aux diverses questions contentieuses soumises par les différents ministères, les administrations publiques de l'État et tous les comptables en général, autres que celles qui concernent le ministère des finances, ou qui peuvent donner lieu à une action administrative ou judiciaire pour ou contre le trésor public;

« 2° Aux mêmes travaux ayant pour objet les affaires contentieuses déférées au ministre par les administrations de finances, et relatives aux procédures et poursuites en recouvrement de droits et créances, aux transactions à faire sur ces mêmes procédures, ainsi qu'aux remises, modérations et délais qui en peuvent être la suite;

« 3° A l'examen et à la solution des questions ou difficultés qui peuvent s'élever sur l'application et l'interprétation des lois, décrets ou règlements en matière contentieuse, et dont la direction du contentieux est saisie au moyen d'un renvoi signé par le ministre;

« 4° Au recouvrement des débets des comptables, et de toutes les créances actives du trésor public;

« 5° Au compte du mouvement annuel des débets et créances dont le recouvrement est confié à l'agence judiciaire du trésor;

« 6° A la réception et à l'annulation des cautionnements en rentes et en immeubles;

« 7° A l'inscription et à la radiation des privilèges de second ordre sur les cautionnements en numéraire;

« 8° Et généralement aux diverses matières qui rentrent dans ses attributions et qui sont réparties ci-après entre les trois bureaux dépendant de cette division. »

SECTION PREMIÈRE. — *Débets des comptables des finances.*

« ART. 2. — Aussitôt qu'un comptable ressortissant au ministère des finances est remplacé pour cause de débet constaté, conformément à l'article 868 du décret du 31 mai 1862, le compte de sa gestion courante est clos et arrêté, et le montant du débet est transporté dans les écritures de la direction générale de la comptabilité publique,

au compte général des comptables en débet et à *un compte individuel.*

« Art. 3. — En même temps, le directeur général de la comptabilité publique remet au directeur du contentieux des finances, agent judiciaire, avec les pièces à l'appui, un état dûment certifié, présentant la situation du comptable débiteur et énonçant les renseignements qui auraient été recueillis, tant sur les causes qui peuvent accroître ou atténuer le débet que sur les diverses parties de l'actif du comptable.

« Art. 4. — A la réception de cet état de situation, il est ouvert un compte à chaque débiteur dans les bureaux de l'agence judiciaire, qui prend, pour le prompt recouvrement des débets, toutes les mesures que réclament les intérêts du trésor.

« Art. 5. — Dans la notification faite à la direction du contentieux par la comptabilité publique, le débet ne figure qu'en principal seulement, mais l'état de situation indique les dates à partir desquelles les intérêts sont exigibles, afin que la liquidation puisse en être faite ultérieurement par qui de droit, lors du payement partiel ou intégral du débet.

« Art. 6. — Les intérêts des débets qui ressortent des écritures des comptables sont calculés d'après les décomptes que l'administration en fait établir, savoir :

« 1° Pour les trésoriers-payeurs généraux des finances, jusqu'au jour de l'arrêté de leur compte courant avec le trésor;

« 2° Pour tous les autres comptables des finances, jusqu'au jour où le compte final à rendre à la cour des comptes est arrêté par l'administration.

« Les intérêts courus sur ces mêmes débets depuis les époques ci-dessus indiquées sont calculés d'après les arrêts de la cour des comptes qui en fixent le point de départ, ou conformément à l'article 368 du décret du 31 mai 1862.

« A l'égard des débets résultant des forcements en recette ou radiations de dépenses qui seraient prononcés par la cour des comptes, les intérêts en sont calculés d'après les époques fixées par les arrêts de la cour.

« Art. 7. — Toutes les fois que la direction du contentieux établit le décompte des intérêts à la charge d'un comptable

en débet, elle notifie à la direction générale de la compta bilité publique le résultat de la liquidation, afin que le montant du décompte soit porté en augmentation de débet; il en doit être de même des frais de poursuites qui auraient été payés à la charge du comptable.

« Art. 8. — Tous les arrêts de la cour des comptes adressés au ministère des finances sont renvoyés par le secrétaire général du ministère (aujourd'hui par le cabinet du ministre) à la direction générale de la comptabilité publique, qui provoque, en ce qui la concerne, auprès de la direction du contentieux, les mesures relatives soit à la levée des charges résultant des arrêts de la cour, soit au versement des débets provenant des radiations de dépenses ou des forcements de recettes qui sont prononcés contre des comptables en exercice.

« Art. 9. — Si le comptable constitué en débet par arrêt de la cour des comptes a cessé ses fonctions, la direction générale de la comptabilité publique, après avoir gardé la copie de l'arrêt, le transmet sans retard à la direction du contentieux, en accompagnant cet envoi d'un avis indiquant si le débet peut être soldé, soit par l'application d'un actif dont la connaissance résulte des écritures et dont la réalisation doit être provoquée par la direction générale de la comptabilité publique, soit par tout autre moyen.

« Le directeur du contentieux, agent judiciaire, fait, suivant les cas, les actes conservatoires nécessaires ou commence immédiatement les poursuites.

« Art. 10. — La direction générale de la comptabilité publique transmet également au directeur du contentieux les arrêts constatant la libération définitive des comptables et autorisant la mainlevée des inscriptions hypothécaires prises sur leurs biens.

SECTION II. — *Débets divers et créances litigieuses.*

« Art. 11. — Le directeur du contentieux reçoit des ministères et administrations publiques, avec les titres à l'appui, la notification des débets liquidés par eux à la charge des entrepreneurs, fournisseurs, agents comptables et préposés divers, autres que les comptables des finances,

ainsi que l'avis des réductions que ces débets ont éprouvées par suite de rectifications ou de décharges.

« Art. 12. — Il est ouvert un compte individuel à chaque débiteur sur les registres tenus à la direction du contentieux des finances, laquelle prend en même temps, pour le recouvrement du débet, toutes les mesures que réclament les intérêts de l'État.

« Il est également suivi dans les mêmes bureaux des comptes par section où sont classés tous les débiteurs d'une même catégorie. »

CHAPITRE II

RECOUVREMENT DES DÉBETS ET CRÉANCES LITIGIEUSES.

« Art. 13. — Les versements sur les débets et créances litigieuses sont opérés soit à la caisse centrale du trésor, soit aux caisses des trésoriers-payeurs généraux et des receveurs particuliers des finances dans les départements, ou à celles des trésoriers-payeurs en Algérie, dans les colonies et aux armées.

« Les comptables s'en chargent au compte des recettes accidentelles, avec la distinction spéciale de *Recettes sur débets*, et la comptabilité publique en fait le classement par nature de débet.

« Le comptable, entre les mains duquel le payement a eu lieu, en délivre un récépissé à talon à la partie versante, et il transmet immédiatement une déclaration de ce versement au directeur du contentieux des finances.

« Art. 14. — Le directeur général de la comptabilité publique remet à la fin de chaque trimestre, et plus tôt s'il y a lieu, au directeur du contentieux un état certifié de tous les versements effectués, tant à Paris que dans les départements, ou en Algérie et dans les colonies, ou aux armées, à valoir sur les débets de toute nature poursuivis à la requête de l'agence judiciaire du trésor.

« Art. 15. — Le directeur du contentieux, au reçu de ces états et documents, fait enregistrer les versements aux comptes des débets et créances ouverts sur les livres de sa division, et il informe successivement les ministères et les

administrations de la situation des recouvrements opérés sur l'actif des agents dont ils lui ont notifié les débets. »

CHAPITRE III

COMPTABILITÉ DES DÉBETS, CRÉANCES ET VALEURS DIVERSES A RECOUVRER PAR L'AGENCE JUDICIAIRE.

« ART. 16. — Les éléments des écritures de l'agence judiciaire sont :

« 1° Pour le débit :

« Les liquidations des débets de comptables opérées par la comptabilité publique et notifiées à l'agence, conformément à l'article 2;

« Les liquidations de débets divers opérées dans les ministères et les administrations (art. 11);

« Les liquidations d'intérêts et de frais susceptibles d'augmenter le montant des débets;

« Enfin tous les débets ou créances dont la connaissance est parvenue à la direction du contentieux, par suite de révélations, découvertes, condamnations, ou par tout autre moyen que ceux ci-dessus spécifiés (art. 11);

« 2° Pour le crédit :

« Les recouvrements effectués sur les débets;

« Les réductions prononcées sur les débets divers par les ministères et administrations, ou par décrets, arrêts ou jugements;

« Les remises à titre gracieux accordées conformément à la loi du 29 juin 1852;

« Les décharges et déclarations de caducité provoquées par l'agence, et dont les ampliations, dûment certifiées, doivent être transmises trimestriellement à la comptabilité publique.

« ART. 17. — Tous les trois mois, le directeur du contentieux remet à la direction générale de la comptabilité publique un état présentant, par nature de débets, le mouvement des accroissements et diminutions pendant le trimestre précédent.

« ART. 18. — Le directeur du contentieux fait dresser chaque année un état sommaire, et par nature de créances,

de la situation de tous les débets et créances dont le recouvrement lui est confié.

« Cet état indique le montant des sommes dues, celles qui ont été recouvrées, réduites, abandonnées ou déclarées caduques dans le cours de l'année, celles qui restent à recouvrer et dont la remise a été accordée.

« Le directeur général de la comptabilité publique vérifie ledit état, qui est inséré au compte annuel des finances et soumis à la commission chargée de l'examen des comptes ministériels. Il joint l'état des remises de débet, accordées à titre gracieux dans le cours de l'exercice, à la loi de règlement définitif de cet exercice.

« Art. 19. — La commission s'assure de l'exactitude des résultats par l'examen des pièces indiquées à l'article 16.

« Art. 20. — Le directeur du contentieux fait former également chaque année, pour être inséré au compte annuel des finances, un état sommaire de tous les débets et créances. Cet état contient, d'après la situation des poursuites et les documents existants, la distinction des créances en créances bonnes, douteuses et irrecouvrables.

« Les résultats de l'appréciation de chaque débet sont consignés sur les états détaillés que le directeur du contentieux fait dresser par classe et par débiteur, et qui sont mis sous les yeux de la commission, avec les pièces et dossiers dont la communication serait jugée nécessaire. »

L'article 16, cité plus haut, parle de remises accordées à titre gracieux. Nous croyons devoir insister sur cet article du décret du 16 décembre 1869, et rappeler, pour mieux le faire comprendre, les circonstances qui l'ont provoqué.

L'article 13 de la loi du 29 juin 1852 est ainsi conçu :

« Les débets définitivement constatés au profit du trésor par les divers ministères, seront notifiés au ministère des finances dans le délai de quinze jours qui suivra la liquidation.

« Il ne pourra être procédé à aucune revision de liquidation, lorsque les débets résulteront de comptes acceptés par la partie ou définitivement réglés par des décisions administratives ayant acquis l'autorité de la chose jugée.

« Aucune remise totale ou partielle de débet ne pourra être accordée à titre gracieux que par le président de la

République, en vertu d'un décret publié au *Journal officiel*, sur le rapport du ministre liquidateur et sur l'avis du ministre des finances et du conseil d'État.

« Un état des remises de débet accordées à titre gracieux dans le cours de l'exercice sera annexé à la loi des comptes. »

Cette disposition fut rédigée par M. Magne lui-même, sur les observations de M. Étienne, alors député et ancien membre de la cour des comptes, et les motifs qui en déterminèrent l'adoption sont indiqués dans le rapport présenté au corps législatif par M. Lequien, rapporteur du projet de loi portant règlement définitif du budget de 1848.

M. Lequien constate que les créances du trésor sur divers, se montant à la fin de l'année 1848 à plus de 21 millions, se convertissent plus ou moins ordinairement en perte pour le trésor. Cet état de choses tient, dit-il, à la disposition que font les ministres de ces créances, en ne notifiant leurs débets à l'agent judiciaire que lorsqu'ils le jugent convenable, en consentant des réclamations et rectifications d'erreurs et en faisant des remises à titre gracieux.

C'est pour faire disparaître ces inconvénients, signalés à plusieurs reprises par la cour des comptes et par les commissions de vérification des comptes des ministres, que la commission du corps législatif proposa un amendement qui, accepté par le conseil d'État, devint l'article 13 de la loi.

On s'est demandé si cette loi s'appliquait à toutes les créances de l'État sans exception. La négative ne semble pas douteuse. Le législateur ne s'est préoccupé que des sommes dont le recouvrement est confié à l'agent judiciaire du trésor. Il n'est question dans le rapport de M. Lequien que des créances de cette nature, et d'ailleurs la loi ne parle que de la remise des *débets*. Or, on entend généralement par *débet* une créance du trésor, due en vertu d'un arrêté de compte, et rentrant, pour les poursuites que pourrait nécessiter son recouvrement, dans les attributions de l'agent judiciaire du trésor, au lieu de rentrer, comme les créances d'impôts et de revenus publics, dans celles des agents chargés de l'encaissement.

Nous croyons donc que les dettes en faveur de l'État, dont les régies financières sont chargées de faire la perception, que les condamnations prononcées au profit de

l'État par les tribunaux, ne tombent pas sous l'application de la disposition sus-énoncée.

§ II. — Instances administratives.

43. — Dans les matières du contentieux administratif, qui rentrent dans les attributions du ministre des finances, le ministre agit seul, directement et sans l'intermédiaire de l'agent judiciaire du trésor. Cet agent n'a reçu de la loi de son institution que la mission de représenter le trésor devant les tribunaux ordinaires; mais au ministre seul appartient le droit, soit de statuer en première instance sur les réclamations contentieuses qui lui sont adressées, soit de représenter le trésor devant la juridiction du conseil d'État.

44. — Nous disons que le ministre seul a le droit de statuer, par voie de décision, sur les réclamations contentieuses qui ressortissent au ministère des finances; et, en effet, aucun des fonctionnaires supérieurs de son département, tels que les directeurs généraux du contentieux, de l'enregistrement et des domaines, des douanes, des contributions directes et indirectes, des tabacs, ni le directeur général des monnaies, ne peut prendre une décision qui engage l'État, et qui soit opposable aux parties intéressées ou qui puisse être invoquée par elles (1).

Ces fonctionnaires, consultés dans l'instruction, ne donnent, au point de vue contentieux, que des *avis* motivés soumis au ministre, avis qui peuvent bien servir de base à sa détermination, mais qui par eux-mêmes n'ont pas force de décision et ne pourraient dans aucun cas être déférés au conseil d'État. Les préfets ne pourraient pas non plus rendre de décision définitive sur les questions qui intéressent les recettes et dépenses de l'État, et qui sont de la compétence du ministre des finances.

Quelque haut placés que soient les sous-secrétaires d'État dans la hiérarchie administrative, ils ne sont pas soumis aux règles de la responsabilité ministérielle, et par suite ils

(1) Arrêts du conseil d'État des 30 janvier 1815, Marguerit; 25 avril 1828, 25 mai 1832, Colin; 25 juillet 1834, Brothier; 26 novembre 1841, Dugrain-d'orge; 30 juin 1842, Rousseau; 31 mars 1847, Goujon.

ne partagent pas avec les ministres le droit de décision et la juridiction contentieuse (Serrigny, *Traité de l'organisation, de la compétence et de la procédure en matière administrative*, t. III, p. 216 et 221, nos 1326, 1327 et 1330, § II).

Les attributions qui leur ont été conférées par les décrets des 28 août 1874, 22 décembre 1877, 29 décembre 1879, paraissent avoir été définies conformément aux termes mêmes de l'ordonnance royale du 10 mai 1816, qui a institué les sous-secrétaires d'État et dont l'article 2 est ainsi conçu :

« Les sous-secrétaires d'État seront chargés de toutes les parties de l'administration et de la correspondance générale qui leur sont déléguées par nos ministres secrétaires d'État dans leurs départements respectifs. »

Les décisions prises par les sous-secrétaires d'État ne pourraient donc être considérées que comme provisoires et rapportables par le ministre qui ne les aurait pas signées. Elles ne sont pas susceptibles d'être, comme les décisions ministérielles, déférées au conseil d'État par la voie contentieuse (arrêt du conseil d'État du 15 juillet 1842). Mais il faut remarquer que le ministre lui-même n'agit comme juge en premier ou second ressort que dans les matières contentieuses rentrant dans ses attributions; car, toutes les fois qu'il statue comme administrateur, ses actes ne peuvent nullement tomber sous la censure du conseil d'État.

45. — On sait que rien n'est plus délicat que de tracer les limites qui séparent le contentieux administratif d'avec l'administration proprement dite; les meilleures règles à suivre en cette matière sont celles fixées par la jurisprudence du conseil d'État.

Ainsi, dans les matières d'enregistrement, le ministre des finances, donnant une solution, ne fait qu'émettre un simple avis, comme conseil suprême du domaine; cet avis, quoique obligatoire pour l'administration, n'est pas une décision à l'égard des particuliers, qui peuvent résister par la voie ordinaire aux prétentions de la direction de l'enregistrement, sans être obligés d'attaquer la décision ministérielle (décret, en conseil d'État, du 29 mai 1808).

Il en est de même en matière de peines fiscales (ord. en conseil d'État, 4 septembre 1814), et en matière de domaines engagés (*id.*, 18 mars 1818), lorsqu'il s'agit d'apprécier la propriété des biens contestés. Les solutions données dans ces cas par le ministre des finances ne sont pas des jugements administratifs; on ne doit pas non plus considérer comme des décisions susceptibles d'être déférées au conseil d'État des lettres ministérielles, qui ne sont que de simples instructions données à des préfets ou autres fonctionnaires (ord. conseil d'État, 17 juillet 1816; 11 mai, 13 juillet, 16 novembre 1825; 6 septembre 1826; 12 août 1829; 29 juin, 19 juillet 1832; 26 juin 1835; 6 avril 1836, etc.).

De même le ministre des finances est compétent pour annuler un arrêté préfectoral qui a établi un péage au passage des gués des rivières, au préjudice des bacs établis pour le compte de l'État, et c'est là un acte purement administratif qui ne peut être attaqué par la voie contentieuse (*id.*, 6 avril 1836).

Pour nous en tenir aux attributions spéciales que le ministre des finances possède comme chargé de la défense des droits du trésor, nous nous bornerons à dire que ce ministre est compétent pour statuer par voie contentieuse :

1° Sur toutes les réclamations qui auraient pour objet de constituer l'État débiteur d'une somme, et par exemple sur la liquidation de toutes créances portant sur l'exercice courant de son ministère et sur les exercices clos et non périmés des autres départements ministériels;

2° Sur la liquidation des pensions à la charge, soit des fonds généraux de l'État, soit des caisses spéciales, qui ont conservé leurs règlements;

3° Sur l'application des déchéances et prescriptions particulières établies au profit de l'État, pour toutes les anciennes dettes et créances qui n'auraient pas été liquidées, ordonnancées et payées dans les délais prescrits par les lois et règlements;

4° Sur la fixation des débets de tous les comptables de deniers publics;

5° Sur la délivrance aux ayants droit des certificats d'inscription des diverses espèces de rentes sur l'État.

Aux termes de toutes les lois constitutives de la dette publique et notamment de celles des 24 mars 1793, 22 et 28 floréal an VII, de l'arrêté des consuls du 27 prairial an X, des décrets des 3 messidor an XII, 13 avril 1809 et 14 mars 1852, tout ce qui se rattache au grand livre de la dette publique, aux mutations et aux extraits de rentes, ainsi qu'à la délivrance des extraits d'inscription, constitue des opérations essentiellement administratives, soumises au jugement de la cour des comptes.

Quand il y a litige entre des tiers sur la propriété d'une inscription de rente, les tribunaux judiciaires ont sans doute seuls qualité pour statuer. Mais le tribunal qui décide la question de propriété n'a pas le droit d'ordonner que le ministre sera tenu de procéder au transfert ou à la mutation de la rente au profit de la partie déclarée propriétaire.

Il n'appartient, en effet, qu'à l'administration seule d'opérer les transferts et mutations, et d'apprécier si les conditions dans lesquelles ils sont demandés sont suffisantes pour assurer la décharge du trésor.

En pareil cas, l'autorité judiciaire doit se déclarer incompétente. C'est ce qu'a jugé le tribunal de la Seine (1re chambre), le 11 novembre 1871, contre les sieurs Leprest et cie, qui voulaient faire immatriculer en leurs noms des titres de rente dépendant de la succession Boulang, et qui leur avaient été remis par la caisse d'épargne de Paris, en vertu d'un jugement du 19 août 1869, condamnant le directeur de cette caisse à les leur délivrer.

Cette décision est conforme à la jurisprudence antérieure et à la doctrine d'après lesquelles les questions relatives à la régularité ou à la validité des transferts et mutations ou justifications à produire pour l'exécution des jugements qui ont statué sur la propriété, sont de la compétence de l'autorité administrative (conseil d'État, 11 mars 1843; Sirey, XLIII, II, 603; — 17 juillet 1843; XLIII, II, 600; — 5 février 1847; S. V., XLVII, II, 314; — 6 février 1838; S. V., XXXIX, II, 252).

Il faut remarquer que les tribunaux ne pourraient connaître d'action semblable sans contrevenir aux lois des 28 décembre 1789; 22 janvier, 25 et 28 mars 1790;

24 août 1793; 23 mars 1814, article 13; 25 mars 1817; 17 août 1822; 29 janvier 1831, qui réservent exclusivement à l'autorité administrative le soin de liquider les dettes de l'État. Or une action de cette nature ne peut avoir pour objet que de déclarer l'État débiteur.

Il est bien évident qu'en aucun cas un nouveau titre de rente ne pourrait être délivré autrement qu'à la suite d'une allocation de la somme nécessaire pour acheter ce titre à la bourse, puisque le ministre ne peut pas faire une émission nouvelle de rente, sans y être expressément autorisé par une loi, ni ordonnancer une dépense en dehors des crédits ouverts. Or, c'est un principe constant consacré par la jurisprudence du conseil d'État, et notamment par deux ordonnances très positives des 9 février et 20 août 1847, que les tribunaux ne peuvent connaître des demandes tendant à faire déclarer l'État débiteur.

Les tribunaux judiciaires en se déclarant compétents violeraient ouvertement les principes protecteurs de la séparation des pouvoirs et de la compétence administrative posés par les lois des 22 décembre 1789, article 7; 16 et 24 août 1790, article 13; 7 et 14 octobre 1790; 16 et 20 fructidor an III, et spécialement par les arrêtés du gouvernement des 2 germinal an V et 5 fructidor an IX, qui ont formellement interdit aux tribunaux de s'immiscer dans les actes de l'autorité administrative et de troubler celle-ci dans ses opérations.

L'autorité administrative serait donc seule compétente pour connaître d'une demande tendant à faire déclarer le trésor responsable des conséquences d'un transfert dont la régularité serait contestée.

Au fond, nous pensons que cette demande ne serait d'ailleurs pas fondée, car il a été établi, par un avis du comité des finances du conseil d'État, du 7 février 1851, que l'intervention du trésor en matière de transfert est purement administrative;

« Que le trésor n'a qu'à constater passivement sur ses livres le résultat de la négociation opérée par les intermédiaires légaux et qu'il n'exige pour cette opération que le dépôt des titres accompagnés de la déclaration signée par le vendeur et certifiée par un agent de change, conformé-

ment aux dispositions de la loi du 28 floréal an VII et au décret du 27 prairial an X. »

Quant aux dispositions particulières que pourraient nécessiter les rentes sujettes à remploi, c'est à l'agent de change négociateur qui reçoit le produit du transfert et qui en est responsable, qu'il appartient de les apprécier et d'exiger celles qui sont nécessaires pour sa libération valable, entre les mains du vendeur, du prix du transfert. Le trésor n'a dans aucun cas, à s'occuper de cette question de remploi.

6° Le ministre est également compétent pour statuer sur les questions auxquelles donne lieu le payement des traites du caissier central et autres valeurs de la dette flottante.

Le porteur d'une traite du caissier payeur central sur lui-même, passée à l'ordre d'un tiers par endossement, dont le payement à l'échéance a été refusé par ce comptable, ne peut assigner le trésor, ni comme débiteur direct, ni comme garant, devant le tribunal civil ou devant le tribunal de commerce pour le faire condamner. Une pareille assignation tendrait en effet à saisir l'autorité judiciaire de l'appréciation d'un titre essentiellement administratif, et dont l'émission, faite en vertu des dispositions des arrêtés des 19 messidor, 3 thermidor an XI, ne constitue qu'une opération de trésorerie, au moyen de laquelle le trésor pourvoit au service des armées et aux besoins de ses colonies.

Ces valeurs de crédit ne sont régies ni par le droit commercial ni par le droit civil. Elles n'ont pour objet ni spéculation ni négoce ; elles n'ont pas non plus le caractère d'engagement civil. Créées exclusivement pour le service public, elles rentrent, par leur nature, dans la catégorie de toutes les autres obligations que le gouvernement est amené à souscrire, et sous ce rapport elles sont régies par le droit administratif. Ni la loi, ni la jurisprudence, n'ont assimilé, pour la compétence de juridiction, les traites ou mandats du caissier payeur central sur lui-même, et payables par lui, aux lettres de change ou billets émis par le commerce.

Ces titres ne sont que des engagements administratifs dont l'autorité administrative peut seule connaître, ainsi que l'ont jugé le tribunal de commerce de la Seine, le 27 février 1832, dans une affaire Farouilh, le conseil d'État sur conflit, le 31 juin 1822 et ledit tribunal, le 5 avril 1848 (affaire

Bourdon) et le 27 octobre 1857 (affaire Jardin), et plus récemment le tribunal de commerce d'Issoire, par un jugement du 26 avril 1867.

Le tribunal de commerce de la Seine a également jugé qu'il appartient à l'administration seule d'apprécier si les conditions sous lesquelles le payement d'un bon du trésor est demandé permettent d'en opérer le remboursement

i).

me chef et administrateur suprême des
ıus publics, le ministre des finances est
statuer au contentieux sur une foule de
ɔeuvent s'élever entre les particuliers et les
ations annexes du ministère des finances.
marquer que le ministre des finances n'a,
collègues, le droit de réformer les déci-
es autorités hiérarchiquement inférieures,
ments ont donné à ces autorités le pouvoir
matière, des décisions contentieuses sou-
en appel au conseil d'État. Tels sont, par
s des conseils de préfecture rendus en
tions directes.

d'u ıe part, le ministre des finances peut
ions devant le conseil d'État, si le trésor
dans l'instance, et que les délais du
ıs expirés.

côté, lorsque les arrêtés des conseils de
uis, vis-à-vis de l'État, l'autorité de la
ıistre peut encore, *dans l'intérêt de la*
ier aux droits acquis des parties, dé-
ı censure du tribunal suprême du con-
f(ordonnances des 19 mars, 17 décembre

septembre 1807, article 17, lui donne
s arrêts de la cour des comptes devant
prononce, s'il y a lieu, leur annulation.
en outre que les arrêts de la cour des comptes sont exécutoires contre les comptables.

Cette disposition a été interprétée par un décret inédit du 1er avril 1808, de la manière suivante :

« Considérant qu'aucun titre ne peut être créé sur le trésor

public sans l'intervention d'un ordonnateur suffisamment autorisé, tant par notre autorisation que par un crédit législatif, et que les fonctions de notre cour des comptes doivent se réduire à les juger *dans notre intérêt*, et à donner le quitus aux comptables, quand elle ne les trouve pas en débet;

« Que s'ils se prétendent en avance, c'est au ministre du département pour lequel ils les ont faites, qu'ils doivent en demander le payement, et que par conséquent elle doit, comme les anciennes cours des comptes, rayer les articles d'avances réclamés par les comptables ;

« ARTICLE 1er. — Notre cour des comptes sera tenue de rayer de la dépense du comptable les avances par eux prétendues faites pour quelque cause que ce soit. »

Il a été jugé en conséquence par le conseil d'État, le 20 novembre 1816 (affaire dame Gâteau), que le ministre des finances peut, nonobstant un arrêt de la cour des comptes qui déclarerait un comptable en avance, lui opposer l'exception de déchéance, si la cause de sa créance remonte à un exercice frappé de déchéance.

50. — Les décisions du ministre sont par défaut ou contradictoires, selon que la partie qui s'est pourvue devant le ministre a produit ou non ses moyens de défense.

La décision rendue par défaut doit être soumise, par voie d'opposition, au ministre qui l'a rendue.

51. — Lorsque la décision est contradictoire et qu'elle a été régulièrement notifiée à la partie, elle ne peut être déférée qu'au conseil d'État : en aucun cas elle ne pourrait être attaquée devant le conseil de préfecture (décret 23 novembre 1823), ni devant les tribunaux (ord., 1er juin 1828).

52. — Mais le tiers qui se trouverait lésé par une décision du ministre, devrait se pourvoir devant lui par voie de tierce-opposition. Ainsi, par exemple, le tiers qui se trouve lésé par une décision du ministre des finances, qui, sur un décompte de prix de biens nationaux, déclare libéré un autre particulier acquéreur de domaine national, ne doit pas se pourvoir directement au conseil d'État ; il doit d'abord attaquer cette décision devant le ministre même, par la voie de la tierce-opposition (26 février 1817).

53. — Il est à remarquer que la requête civile n'est jamais

admise contre les décisions ministérielles (ord., 24 décembre 1831 et 4 mai 1835).

54. — Le ministre pourrait-il se pourvoir au conseil d'État contre une décision qu'il aurait lui-même rendue? Par exemple, sur l'exposé incomplet d'une affaire, en l'absence de pièces décisives qui démontreraient le droit du trésor, le ministre aurait rendu une décision donnant gain de cause à la partie réclamante; ainsi il aurait déclaré l'État débiteur alors qu'il serait prouvé clairement, par la quittance de la partie, que le trésor ne doit rien. Nul doute, dans ce cas, que le ministre ne fût fondé à se pourvoir contre sa première décision, s'il ne pouvait empêcher autrement qu'elle ne reçût son exécution.

Cette latitude que nous reconnaissons au ministre doit surprendre au premier aperçu, parce qu'il est contraire à toutes les règles admises en droit que celui-là qui est juge et qui a rendu son jugement puisse être le premier à en demander l'annulation devant une juridiction supérieure. Mais il ne faut pas perdre de vue que le ministre est juge et partie dans la cause de l'État qu'il représente, et que s'il lui appartient de reconnaître les droits des adversaires de l'État, il lui appartient également de les contester, puisque, dans le cas où sa décision est attaquée devant le conseil d'État, il est appelé contradictoirement à la faire maintenir, non plus comme juge, mais comme partie intéressée. Rien ne semble donc empêcher le ministre, mieux informé, de s'opposer à l'exécution de sa première décision, même par voie de recours au conseil d'État, s'il n'a pas d'autres moyens à sa disposition. Toutefois, ce n'est que dans des cas urgents et extrêmement graves, par exemple en cas de découverte de pièces décisives retenues par l'adversaire de l'État, que le ministre devra user de ce pouvoir, car la stabilité, qui est un des grands caractères des actes émanés de l'autorité publique, commande de ne point abuser d'une prérogative qui, si elle était exercée sans discernement et avec légèreté, jetterait le plus grand discrédit sur l'autorité des actes ministériels.

55. — Le délai du pourvoi au conseil d'État est le même pour le ministre que pour les particuliers. Ce délai est de trois mois, à partir de la signification ou notification faite à la requête de la partie intéressée.

56. — Nous n'entrerons dans aucuns détails sur les formes du pourvoi, non plus que sur la procédure à suivre devant le conseil d'État. Les règles à cet égard sont tracées par le décret du 22 juillet 1806, dont les dispositions sont applicables à l'État aussi bien qu'aux simples particuliers.

57. — Dans la première édition de cet ouvrage, on constatait que, selon la jurisprudence constamment suivie par le conseil d'État, les administrations publiques ne pouvaient être soumises à des condamnations aux dépens, ni en obtenir contre leurs adversaires, lorsqu'elles procédaient devant le conseil sans le ministère d'un avocat et dans les formes prescrites par les articles 16 et 17 du règlement du 22 juillet 1806.

On critiquait cette jurisprudence en se réclamant du principe général posé par le Code de procédure civile, article 130, qui veut que toute partie qui succombe soit condamnée aux dépens.

L'égalité établie entre l'État et ses adversaires est, disait-on, plus apparente que réelle, car l'État demandeur ou défendeur n'a aucuns frais à sa charge, tandis que le simple particulier qui est obligé de se pourvoir ou de se défendre contre les prétentions de l'État jugées mal fondées, reste toujours exposé à perdre les frais de timbre, enregistrement et greffe, dont la loi dans ce cas ne lui fait aucune remise.

Le décret du 2 novembre 1864, relatif à la procédure devant le conseil d'État et aux règles à suivre par les ministres dans les affaires contentieuses, est venu faire droit aux observations présentées dans la première édition de cet ouvrage.

L'article 2 de ce décret est ainsi conçu :

« Les articles 130 et 131 du Code de procédure civile sont applicables dans les contestations où l'administration agit comme représentant le domaine de l'État, et dans celles qui sont relatives, soit aux marchés de fournitures, soit à l'exécution des travaux publics, au cas prévu par l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII.

« Mais l'État ne peut être condamné aux dépens que dans les cas *expressément* prévus par la disposition citée plus haut (conseil d'État, 27 juillet 1870); notamment les pourvois formés pour excès de pouvoir contre les actes de police ne peuvent donner lieu contre l'État à une condamnation aux dépens (27 juillet 1870, Cretée). Il en est de même du recours formé par un comptable contre une déci-

sion ministérielle qui a rejeté sa demande en décharge de responsabilité (1er février 1871, Thomas et Perthuis). Mais le trésor colonial peut être condamné aux dépens en matière de poursuites ; ces dépens ne consistent d'ailleurs que dans les frais de timbre et d'enregistrement, ainsi que cela résulte de l'article 1er du décret du 2 novembre 1864 (5 juillet 1871, Drouhet). »

Le même décret contient d'autres dispositions intéressant l'État, et qu'il est utile de citer ici :

« Art. 3. — Les ordonnances de soit communiqué rendues sur les pourvois au conseil d'État doivent être notifiées dans le délai de deux mois, sous peine de déchéance.

« Art. 4. — Doivent être formés dans le même délai :

L'opposition aux décisions rendues par défaut autorisée par l'article 29 du décret du 22 juillet 1806 ;

« Les recours autorisés par l'article 32 du même décret et par l'article 20 du décret du 30 janvier 1852.

« Art. 5. — Les ministres font délivrer aux parties intéressées qui le demandent un récépissé constatant la date de la réception et de l'enregistrement de leur réclamation.

« Art. 6. — Les ministres statuent par des décisions spéciales sur les affaires qui peuvent être l'objet d'un recours par la voie contentieuse.

« Ces décisions sont notifiées administrativement aux parties intéressées.

« Art. 7. — Lorsque les ministres statuent sur des recours contre les décisions d'autorités qui leur sont subordonnées, leur décision doit intervenir dans le délai de quatre mois à dater de la réclamation au ministère.

« Si des pièces sont produites ultérieurement par le réclamant, le délai ne court qu'après la réception de ces pièces.

« Après l'expiration de ce délai, s'il n'est intervenu aucune décision, les parties peuvent considérer leur réclamation comme rejetée et se pourvoir en conseil d'État.

« Art. 8. — Lorsque les ministres seront appelés à produire des réponses, ou à présenter des observations sur des pourvois introduits devant le conseil d'État, la section du contentieux fixe, eu égard aux circonstances de l'affaire, les délais dans lesquels les réponses et observations doivent être produites. »

58. — Avant de terminer ce qui a rapport aux instances administratives, faisons remarquer que, depuis l'ordonnance du 1er juin 1828, les ministres n'ont plus le droit d'élever le conflit d'attribution : aux préfets seuls appartient aujourd'hui ce pouvoir. Il est vrai que si le ministre estime que le conflit doive être élevé, il pourra donner l'ordre au préfet de proposer le déclinatoire de juridiction devant le tribunal saisi de la contestation ; mais le ministre n'agira plus directement, comme il pouvait le faire sous l'empire des règlements anciens. Ainsi un décret du 31 mai 1808 (1) avait décidé qu'un arrêt, soit de la cour d'appel, soit de la cour de cassation, ne peut avoir l'effet de la chose jugée et recevoir son exécution s'il se permet de décider quand et comment un payement sera fait par le trésor public ; et que le ministre du trésor peut et doit élever le conflit, et empêcher l'exécution de l'arrêt. — Aujourd'hui le conflit, dans aucun cas, ne serait opposable par le ministre, et le préfet devrait le proposer avant l'arrêt sur l'appel ; autrement le jugement ou l'arrêt deviendrait définitif et aurait acquis force de chose jugée.

59. — Un arrêté du gouvernement, du 5 brumaire an X, porte :

« Article 1er. — Toute pièce produite à fin de liquidation ou de payement de sommes prétendues sur le trésor public ne pourra, si elle est reconnue fausse ou altérée, être rendue aux parties.

« Art. 2. — Le chef du bureau où la pièce aura été produite en rendra compte sans retard au ministre, qui en fera un rapport spécial au gouvernement.

« Art. 3. — Il sera sursis à toute liquidation et payement au profit de celui qui aura produit de pareilles pièces jusqu'à ce qu'il ait été statué par le gouvernement sur le rapport prescrit par l'article précédent. »

Il résulte de cet arrêté que, sur le rapport du ministre, des poursuites soit en inscription de faux, soit au criminel, pourront être intentées contre la personne qui aura tenté de faire usage de la pièce arguée de faux, et, dans ce cas, aucune liquidation ou payement ne pourra avoir lieu avant l'issue de la procédure.

(1) Sirey, 16, II, 353.

CHAPITRE II

DES SAISIES-ARRÊTS OU OPPOSITIONS ENTRE LES MAINS DES RECEVEURS, PAYEURS ET ADMINISTRATEURS DE CAISSES OU DE DENIERS PUBLICS.

SOMMAIRE

60 — Les formes à suivre pour les saisies-arrêts ou oppositions au trésor public, établies par les lois de 1792 et 1793, sont confirmées par le décret du 18 août 1807.
61. — Texte de ce décret.
62. — Modifications qu'il apporte au Code de procédure.
63. — Le fonctionnaire responsable du payement ne doit pas se constituer juge de la régularité ou de la nullité de la saisie-arrêt.
64. — Il suffit, pour la validité de l'exploit, qu'il soit signifié à la personne préposée pour le recevoir et visé par elle.
65. — Le *visa* doit être sans frais.
66. — La nullité de l'exploit, dans les cas prévus par les articles 3 et 5 du décret, ne peut-elle être opposée que par l'administration, ou bien peut-elle être également invoquée par les tiers intéressés au payement ?
67. — Tant que la somme due par le trésor n'a pas été remboursée, les parties peuvent réparer les vices des exploits signifiés.
68. — La saisie-arrêt n'a d'effet que jusqu'à concurrence de la somme portée en l'exploit. — Conséquences qui en résultent.
69. — Il ne peut être pratiqué de saisie-arrêt entre les mains des préfets, à raison des sommes dont l'État est débiteur envers un particulier.
70. — Le décret du 18 août 1807 a été rendu applicable aux fonds déposés dans les caisses d'épargne.
71. — Bureau des oppositions établi au trésor public.
72. — La saisie-arrêt ou opposition doit être faite entre les mains des agents sur la caisse desquels les ordonnances de payements seront délivrées; — Loi du 9 juillet 1836, arrêt de la cour de cassation du 14 janvier 1867.
73. — Durée de l'effet légal des saisies-arrêts ou oppositions au trésor; articles 14 et 15 de la loi du 9 juillet 1836; — Explication donnée à la Chambre des députés; — Examen des difficultés qui peuvent s'élever relativement aux significations de cessions et transports; — Article 11 de la loi du 8 juillet 1837, concernant la caisse des dépôts et consignations.
74. — La péremption des oppositions ou saisies-arrêts n'est-elle établie que dans le seul intérêt du trésor et de ses agents, et ne peut-elle être invoquée que par eux? — Distinction à établir.
75. — La signification au trésor d'un jugement de validité d'opposition a les mêmes effets que celle du renouvellement de l'opposition ou d'un transport.
76. — *Quid*, dans le cas où un jugement aurait validé une opposition déjà rayée d'office des registres du trésor, à cause de sa date remontant à plus de cinq années?

77. — Dispositions relatives au versement à la caisse des consignations du montant des créances frappées au trésor de saisies-arrêts; droit des créanciers opposants.
78. — Texte de l'ordonnance du 16 septembre 1837, qui détermine les cas et les formes dans lesquels les agents du trésor peuvent se libérer en versant à la caisse des consignations les sommes saisies-arrêtées entre leurs mains.
79. — L'opposition formée postérieurement à la délivrance aux ayants droit des mandats de payement est-elle recevable?
80. — Circonstances diverses dans lesquelles les saisies-arrêts ne sont pas valables.
81. — Tant qu'il n'existe ni cession ni attribution par jugement signifié à la caisse, de la somme due par l'État, tout créancier est recevable à se porter opposant à sa remise.
82. — Les saisies-arrêts faites au trésor doivent, suivant l'article 8 de la loi du 14 février 1792, être datées du jour et de l'heure; — Intérêt qu'ont les créanciers et les cessionnaires à se conformer à cette disposition.
83. — Le transport d'une créance déjà frappée d'opposition est valable, à la charge de supporter seulement l'effet des oppositions antérieures.
84. — Les payeurs, caissiers et administrateurs de deniers publics n'ont jamais à se constituer juges du mérite des oppositions et significations qui leur sont faites. — Forme de la mainlevée des oppositions.

60. — Les lois des 14-19 février 1792 et 30 mai-8 juin 1793 avaient établi les formes à suivre pour les saisies-arrêts ou oppositions signifiées au trésor public.

Après la promulgation du Code de procédure qui, aux termes de son article 1041, dut être exécuté à dater du 1er janvier 1807, des doutes s'élevèrent sur la question de savoir si, conformément à cet article, ces lois ne se trouvaient pas abrogées.

Un avis du conseil d'État du 12 mai 1807, approuvé par l'empereur, le 1er juin suivant, décida que l'abrogation prononcée par l'article 1041 du Code de procédure civile ne s'étend point aux affaires qui intéressent le gouvernement, pour lesquelles il a toujours été regardé comme nécessaire de se régir par des lois spéciales, soit en simplifiant la procédure, soit en produisant des formes différentes : qu'ainsi les lois des 14-19 février 1792 et 30 mai-8 juin 1793 continuent d'être les règles de la matière, à l'exception des dispositions du Code de procédure civile qui portent nominativement sur les saisies-arrêts ou oppositions signifiées aux administrations publiques, et qui se bornent aux deux articles 561 et 569 (1).

En conséquence, voulant, pour le bien du service et pour celui des parties intéressées, réunir toutes les dispositions

(1) Préambule du décret du 18 août 1807.

relatives à cet objet et faciliter la connaissance des règles à observer, l'empereur, le conseil d'État entendu, rendit à la date du 18 août 1807, un décret qui est encore la loi de la matière.

61. — En voici le texte :

« ARTICLE 1er. — Indépendamment des formalités communes à tous les exploits, tout exploit de saisie-arrêt ou opposition entre les mains des receveurs, dépositaires ou administrateurs de caisses ou de deniers publics, en cette qualité, exprimera clairement les noms et qualités de la partie saisie; il contiendra, en outre, la désignation de l'objet saisi.

« ART. 2. — L'exploit énoncera pareillement la somme pour laquelle la saisie-arrêt ou opposition est faite, et il sera fourni, avec copie de l'exploit, auxdits receveurs, caissiers ou administrateurs, copie ou extrait en forme du titre du saisissant.

« ART. 3. — A défaut par le saisissant de remplir les formalités prescrites par les articles 1er et 2 ci-dessus, la saisie-arrêt ou opposition sera regardée comme non avenue.

« ART. 4. — La saisie-arrêt ou opposition n'aura d'effet que jusqu'à concurrence de la somme portée à l'exploit.

« ART. 5. — La saisie-arrêt ou opposition formée entre les mains des receveurs, dépositaires ou administrateurs de caisses ou de deniers publics, en ces qualités, ne sera point valable, si l'exploit n'est fait à la personne préposée pour le recevoir, et s'il n'est visé par elle sur l'original, ou, en cas de refus, par le procureur près le tribunal de première instance de leur résidence, lequel en donnera de suite avis aux chefs des administrations respectives.

« ART. 6. — Les receveurs, dépositaires ou administrateurs seront tenus de délivrer, sur la demande du saisissant, un certificat qui tiendra lieu, en ce qui les concerne, de tous autres actes et formalités prescrits à l'égard des tiers saisis, par le titre VII du livre V du Code de procédure civile.

« S'il n'est rien dû au saisi, le certificat l'énoncera.

« Si la somme due au saisi est liquide, le certificat en déclarera le montant.

« Si elle n'est pas liquide, le certificat l'exprimera.

« ART. 7. — Dans le cas où il serait survenu des saisies-arrêts ou oppositions sur la même partie et pour le même

objet, les receveurs, dépositaires ou administrateurs seront tenus, dans les certificats qui leur seront demandés, de faire mention desdites saisies-arrêts ou oppositions, et de désigner les noms et élections de domicile des saisissants, et les causes desdites saisies-arrêts ou oppositions.

« Art. 8. — S'il survient de nouvelles saisies-arrêts ou oppositions depuis la délivrance du certificat, les receveurs, dépositaires ou administrateurs seront tenus, sur la demande qui leur en sera faite, d'en fournir un extrait contenant pareillement les noms et élections de domicile des saisissants, et les causes desdites saisies-arrêts ou oppositions.

« Art. 9. — Tout receveur, dépositaire ou administrateur de caisses ou de deniers publics, entre les mains duquel il existera une saisie-arrêt ou opposition sur une partie prenante, ne pourra vider ses mains sans le consentement des parties intéressées, ou sans y être autorisé par justice. »

62. — Ce décret modifie quelques-unes des dispositions du Code de procédure civile, en ce qui concerne les formes des saisies-arrêts ou oppositions à faire à des caisses publiques.

Ainsi, en outre des autres formalités exigées dans les cas ordinaires, l'exploit de saisie-arrêt doit contenir la *désignation de l'objet saisi*; il ne suffit pas de dire qu'on arrête ce qui est et sera dû par la suite au saisi (art. 1er). Au lieu d'une simple énonciation du titre, il doit en contenir extrait ou copie en forme (art. 2).

Enfin, à défaut des formalités exigées par ces deux articles, la saisie n'est pas seulement *nulle*, elle est déclarée comme *non avenue*, c'est-à-dire, suivant M. Roger (n° 413) et les auteurs du *Dictionnaire de procédure* (v° saisie-arrêt, n° 138), que le fonctionnaire ne doit pas attendre que la nullité en soit prononcée, mais qu'il doit payer nonobstant l'opposition.

63. — Mais quand l'opposition a été reçue, nous croyons que le fonctionnaire responsable du payement ne doit jamais se constituer juge de la validité ou de la régularité de la saisie-arrêt, sauf dans les cas expressément déterminés par les règlements, et qu'il doit en conséquence s'abstenir de vider ses mains.

64. — Il n'est pas nécessaire que les caissiers ou admi-

nistrateurs reçoivent eux-mêmes les exploits de saisie-arrêt; il suffit que l'exploit soit *signifié à la personne préposée pour le recevoir et visé par elle;* les administrateurs ou caissiers peuvent donc, sous leur responsabilité, déléguer un employé ou commis qui déclarera avoir qualité pour recevoir l'exploit (arrêt de cassation du 25 janvier 1825, Dalloz, 25, I, 174).

Il est bien entendu que c'est au siège ou bureau de l'administration, et non au domicile personnel des caissiers, administrateurs ou employés, que l'exploit doit être présenté pour le *visa*.

65. — Le décret ne dit pas si le *visa* exigé par l'article 5, qui n'est que la reproduction de l'article 561 du Code de procédure civile, sera sans frais; mais l'affirmative résulte de l'article 1039 du même Code, dont la disposition s'applique à toutes les significations faites à des personnes publiques préposées pour les recevoir. Cet article porte : « Toutes significations faites à des personnes publiques préposées pour les recevoir seront visées par elles sans frais sur l'original.

« En cas de refus, l'original sera visé par le procureur près le tribunal de première instance de leur domicile. Les refusants pourront être condamnés, sur les conclusions du ministère public, à une amende qui ne pourra être moindre de cinq francs. »

66. — La nullité de l'exploit, dans les cas prévus par les articles 3 et 5 du décret, n'est-elle opposable que par l'administration ou caisse qui aurait fait des payements nonobstant des oppositions qu'elle aurait considérées comme nulles on non avenues? ou bien, au contraire, cette nullité pourrait-elle être invoquée même par des tiers, créanciers opposants ou autres? Si l'on consulte le préambule du décret, il semblerait en résulter que les formalités qu'il prescrit n'ont été imposées aux créanciers saisissants et opposants que dans l'intérêt des receveurs, dépositaires et administrateurs de deniers publics; d'où l'on pourrait conclure que c'est également dans l'intérêt de l'État seul que le décret a prescrit les formalités à suivre pour les saisies-arrêts ou oppositions faites à des caisses publiques; et que, par conséquent, les tiers ne peuvent se prévaloir de l'inobservation de ces formalités.

Mais cette opinion nous paraît trop absolue, et nous croyons qu'il y a lieu de faire une distinction entre les formalités dont l'accomplissement intéresse tous les créanciers opposants, et celles qui ne sont que dans l'intérêt seul de l'administration.

Ainsi, nous tenons pour certain que les créanciers opposants et saisissants ont incontestablement le droit d'arguer de nullité les exploits faits en contravention aux formalités prescrites par les articles 1 et 2 du décret, parce que ces formalités ont aussi bien pour objet l'intérêt de toute la masse des créanciers opposants, que celui de la caisse; d'ailleurs, dans ce cas, l'article 3 en prononce formellement la nullité.

De même, ces créanciers auraient le droit de faire rejeter d'une collocation ou distribution, la somme excédant celle portée en l'opposition ou saisie-arrêt faite à la caisse, ainsi que l'explique l'article 4 du décret.

Mais, comme la formalité du *visa* est dans l'intérêt seul de l'administration, la cour de cassation a décidé, par un arrêt de rejet du 25 janvier 1825 (Dalloz, 1825; I, 174), qu'un payement fait par une caisse publique (celle des dépôts et consignations) à un créancier porteur d'une opposition non visée était valable.

67. — Dans tous les cas, tant que la somme due par le trésor ou par ses agents, receveurs, administrateurs, caissiers ou dépositaires de deniers publics, n'a pas été remboursée, et que les parties sont encore dans les délais utiles pour produire leurs titres et faire valoir leurs droits dans les ordres et distributions, et n'ont encouru ni péremption, ni déchéance (1), elles peuvent, par de nouveaux exploits, réparer les vices des saisies-arrêts ou oppositions primitives.

68. — L'article 4 du décret du 18 août 1807 déclare que la saisie-arrêt ou opposition n'aura d'effet que jusqu'à concurrence de la somme portée à l'exploit.

L'article 2 de la loi du 30 mai 1793 portait que lesdites saisies n'avaient d'effet que pour les sommes portées au titre seulement, ou ce qui sera déclaré en rester dû.

D'après les termes de cet article, le créancier ne pour-

(1) Voyez le chap. XIII.

rait former opposition pour une somme supérieure à celle qui lui serait due; conformément à l'article 2 du décret des 30 mai-8 juin 1793 et à l'article 4 de l'arrêté du 1er pluviôse an XI, cette opposition ne peut être faite que pour la somme portée au titre de la créance, les intérêts courus et les frais faits au jour de l'exploit.

Il ne résulte pas du texte de l'article 4 que le créancier qui a formé opposition au trésor sur les fonds de son débiteur, avant la cession que ce dernier a faite au profit d'un tiers, ait un droit exclusif et spécial sur la réserve faite par le trésor du montant de son opposition. Ce créancier ne vient que par contribution avec les créanciers opposants depuis la signification de la cession (arrêt de la cour de Paris du 5 juillet 1838; Dalloz, 1839. II, 87). — Le même arrêt a décidé que le cessionnaire de créances saisies-arrêtées entre les mains du trésor, après avoir touché les fonds libres, lors du payement desquels le trésor a réservé ce qui restait dû au saisi, en vue des oppositions formées par d'autres créanciers que le cessionnaire, ne peut venir à la distribution par contribution des sommes ainsi réservées, bien que sa créance ne soit pas complètement éteinte.

69. — Un arrêt de rejet de la cour de cassation du 11 février 1834 (Dalloz, 1838; I, 374), confirmatif d'un arrêt de la cour de Toulouse du 17 décembre 1830 (Dalloz, 1831; II, 157), a décidé qu'il ne peut être pratiqué de saisie-arrêt entre les mains des préfets à raison des sommes dont l'État serait débiteur envers un particulier; que les préfets ne doivent pas être rangés dans la classe des receveurs, dépositaires ou administrateurs de caisses ou deniers publics; qu'à supposer que les préfets puissent être assimilés à ces receveurs, dépositaires et administrateurs, ceux qui forment des saisies-arrêts entre leurs mains, ne peuvent les contraindre à faire une déclaration affirmative, ni les faire déclarer, faute de ce, débiteurs purs et simples des causes de ces oppositions; que, dans une pareille hypothèse, les préfets ne seraient tenus que de délivrer un certificat des sommes dues au saisi (arrêt conforme : cass., 9 mai 1875).

Cette doctrine s'appliquerait avec autant de justesse à tous les autres *ordonnateurs* des dépenses publiques, départementales, communales, et des établissements de charité;

car c'est un des principes fondamentaux de la comptabilité en France que les fonctionnaires et administrateurs investis du droit d'ordonner les mandats de payement, ne peuvent être à la fois caissiers ou détenteurs de deniers publics, la qualité de comptable étant incompatible avec celle d'ordonnateur.

70. — L'article 11 de la loi du 5 juin 1835 a rendu applicable aux fonds déposés dans les caisses d'épargne le décret du 18 août 1807 et les articles 561 et 569 du Code de procédure civile.

71. — Pour satisfaire aux prescriptions du Code de procédure et à celles du décret de 1807, il a été établi au trésor un bureau des oppositions qui est rattaché à la direction du contentieux. Un chef spécial est chargé de cette importante partie du service. C'est à lui que les exploits doivent être adressés, et c'est par lui que les originaux sont visés sous un numéro spécial; la copie qui lui est laissée est aussitôt classée dans un dossier distinct avec les autres pièces y relatives.

En outre, pour faciliter les recherches et rendre les erreurs impossibles, il existe au trésor des registres où sont inscrits à l'instant même, par extrait, par ordre de numéro et de date des significations, toutes les oppositions, transports, cessions et autres actes signifiés au trésor public.

72. — Un point important à remarquer, c'est que la saisie-arrêt ou opposition, pour être valable, pour pouvoir arrêter le payement de la somme due par le trésor ou ses agents, receveurs, payeurs, administrateurs de caisses et de deniers publics, doit être faite entre les mains des agents ou préposés sur la caisse desquels les ordonnances ou mandats de payement seront délivrés. C'est ce que décide la loi du 9 juillet 1836, article 13.

Sous l'empire des lois et règlements antérieurs à cette loi, la cour de cassation avait décidé, contrairement aux conclusions de M. le procureur général Dupin, que les oppositions sur les créanciers de tous les ministères pouvaient être faites au bureau des oppositions placé au ministère des finances, et avaient pour effet de rendre nul tout payement fait par un payeur de département au préjudice de ces oppositions. La cour, en adoptant cette opinion,

s'était principalement fondée sur le motif que, le ministre ordonnateur étant maître d'assigner le payement sur tel comptable de l'État qu'il lui plaît de choisir, il y avait pour les créanciers opposants de très grandes difficultés, sinon impossibilité complète, à arrêter les sommes dues par le trésor ailleurs qu'au bureau central des oppositions à Paris (1). Mais cette jurisprudence exposait le trésor à payer irrégulièrement, au mépris d'une opposition dont le payeur n'avait et ne pouvait même pas avoir connaissance. Cet inconvénient grave a fait sentir la nécessité de régler la difficulté législativement; tel a été le but de l'article 13 de la loi du 9 juillet 1836, ainsi conçu :

« Toutes saisies-arrêts ou oppositions sur des sommes dues par l'État, toutes significations de cession ou transport desdites sommes, et toutes autres ayant pour objet d'en arrêter le payement, devront être faites entre les mains des payeurs, agents ou préposés, sur la caisse desquels les ordonnances ou mandats seront délivrés (2).

« Néanmoins à Paris, et pour tous les payements à effectuer à la caisse du payeur central du trésor public, elles devront être exclusivement faites entre les mains du conservateur des oppositions au ministère des finances.

« Toutes dispositions contraires sont abrogées.

« Seront considérées comme nulles et non avenues toutes oppositions et significations faites à toutes autres personnes que celles ci-dessus indiquées.

« Il n'est pas dérogé aux lois relatives aux oppositions à faire sur les capitaux et intérêts des cautionnements (3). »

Les termes de cet article sont si positifs qu'ils semblaient ne devoir plus donner lieu à aucune erreur dans l'application pour l'avenir, et cependant cette erreur à été commise par le tribunal civil de la Seine, dans les circonstances suivantes.

Un sieur Peyre, sculpteur à Paris, avait été chargé en 1854 par le ministère d'État de l'exécution d'une œuvre d'art, à raison de laquelle il lui était dû une somme de 3200 francs. Sur sa demande il lui fut délivré successivement

(1) Voyez cet arrêt dans Dalloz, 1836, I, 8.

(2) Les oppositions sur les sommes versées à la caisse des dépôts et consignations, ne peuvent être valablement faites qu'à la caisse qui a reçu le dépôt ou la consignation.

(3) Voyez le chap. V.

deux mandats, l'un de 1,000 francs le 3 février 1855, payable par la caisse centrale à Paris, l'autre de 2,200 francs le 31 juillet de la même année, payable par la caisse du receveur général de Maine-et-Loire, à Angers, où le sieur Peyre avait transporté sa demeure et son atelier, pour l'exécution d'une autre œuvre d'art.

Le 26 avril 1855, un sieur Puccini forma entre les mains du conservateur des oppositions une saisie-arrêt sur toutes les sommes qui seraient ordonnancées au profit du sieur Peyre sur la caisse centrale du trésor. Mais cette saisie-arrêt resta sans effet, puisque le payement de la créance due par l'État avait été assigné sur une autre caisse. Au moyen de cette réassignation de payement, le sieur Peyre parvint à se soustraire aux poursuites de son créancier, et il toucha la somme de 2200 francs des mains du payeur de Maine-et-Loire, qui n'avait reçu aucun empêchement. Ce payement était parfaitement valable. Il était en effet impossible au payeur d'Angers d'appliquer une opposition dont il n'avait pas connaissance; néanmoins le tribunal civil de la Seine condamna le trésor public à indemniser le sieur Puccini du préjudice qui lui avait été causé. Sur le pourvoi formé contre ce jugement, la cour de cassation a rendu l'arrêt suivant, à la date du 14 janvier 1867 :

« La cour,

« Vu l'article 13 de la loi du 9 juillet 1836;

« Attendu que cet article dispose que toutes saisies-arrêts ou oppositions sur les sommes dues par l'État doivent être faites entre les mains des payeurs sur la caisse desquels les ordonnances ou mandats sont délivrés;

« Qu'il déclare en outre que toutes dispositions contraires sont abrogées, et que seront considérées comme nulles et non avenues toutes oppositions ou significations faites à toutes autres personnes que celles ci-dessus indiquées;

« Attendu qu'il est constaté en fait que Puccini n'avait fait aucune opposition entre les mains du payeur de Maine-et-Loire, quand celui-ci a acquitté l'ordonnance du ministre d'État du 31 juillet 1855, assignée sur sa caisse, au nom du sieur Peyre, débiteur dudit Puccini, en payement des travaux exécutés par Peyre pour l'achèvement du Louvre;

« D'où le pourvoi conclut que ce payement régulier en la

forme, ne peut être, de la part de Puccini, l'objet d'aucun recours contre le ministère des finances;

« Attendu que le jugement attaqué a néanmoins reconnu et déclaré qu'il y avait lieu d'étendre l'effet de l'opposition formée par Puccini sur Peyre à la caisse centrale du trésor, le 26 avril 1855, à la caisse du payeur du département de Maine-et-Loire;

« Qu'il se fonde pour cela sur ce que les ordonnances successivement délivrées à Peyre par le ministre d'État, la première, de 1,000 francs, à la date du 3 février 1855, sur la caisse centrale du trésor, la deuxième, de 2,200 francs, à la date du 31 juillet de la même année, sur la caisse du payeur de Maine-et-Loire, avaient toutes les deux pour objet des travaux commandés et exécutés à Paris, où d'ailleurs Puccini, créancier saisissant, et Peyre, débiteur saisi, avaient respectivement leurs domiciles;

« Et, d'autre part, sur ce que la première de ces ordonnances, ce qui n'est pas contesté, avait été entièrement acquittée entre les mains de Peyre ou de ses représentants avant le 26 avril 1855, date de la saisie arrêt de Puccini à cette caisse;

« Mais, attendu que ces deux circonstances n'étaient pas de nature à pouvoir, seules et prises en elles-mêmes, particulièrement en ce qui concerne le trésor, modifier en quoi que ce soit *l'exacte et rigoureuse application de l'article* 13 *de la loi précitée du* 9 *juillet* 1836;

« D'où il suit qu'en décidant le contraire, en l'état des faits constatés par le jugement attaqué, et par les motifs y exprimés, et en condamnant par suite le ministre des finances à payer à Puccini la somme de 998 francs, montant des causes de la saisie pratiquée par lui le 26 avril 1855, sur la caisse centrale du trésor, le tribunal de la Seine a violé les dispositions ci-dessus visées,

« Par ces motifs, la cour,... »

Le principe édicté par l'article 13 de la loi du 9 juillet 1836 a été ainsi sauvegardé, et il est maintenant à l'abri de toutes contestations, mais il faut convenir qu'au point de vue de l'équité, la réclamation du sieur Puccini était de nature à intéresser les juges, ce qui explique le jugement rendu en sa faveur par le tribunal civil de la Seine. Sachant que son

débiteur, demeurant à Paris, était chargé d'exécuter dans cette ville des travaux pour le compte de l'État, le sieur Puccini avait formé opposition sur les sommes payables par la caisse centrale, qui avait déjà acquitté un premier mandat délivré au nom du sieur Peyre. Il avait ainsi fait tout ce qui dépendait de lui pour la conservation de ses droits. En autorisant un second payement sur une autre caisse, le ministère d'État s'était rendu involontairement le complice d'une fraude qui avait permis au sieur Peyre d'éluder l'effet de la saisie formée par son créancier. Il importait d'empêcher le retour de semblables faits. L'administration a atteint ce but en introduisant dans le règlement du ministère des finances sur la comptabilité publique une disposition ainsi conçue :

« Art. 3. — Lorsqu'en raison de circonstances particulière, des payements pour acompte ou pour solde d'un service ou sur une créance sont assignés sur une caisse autre que celles où les précédents acomptes auraient été acquittés, l'ordonnateur adresse aux comptables qui ont payé ces acomptes un bulletin faisant connaître le lieu où doit s'effectuer le payement du solde, ainsi que le numéro et la date de l'ordonnance ou du mandat délivré et à l'appui duquel se trouvent annexées les pièces justificatives de la dépense. Ce bulletin est destiné à être joint à la dernière ordonnance ou au dernier mandat d'acompte payé à chaque caisse.

De son côté, le comptable chargé des payements subséquents reçoit pour le même emploi, avec la première ordonnance ou le premer mandat indiqué sur sa caisse, un bulletin semblable contenant les indications relatives aux payements antérieurs, *et en outre, pour la garantie de sa responsabilité personnelle, un certificat de non-opposition sur le titulaire de la créance, délivré par chacun des comptables ayant participé à ces payements.* »

Une disposition analogue a été également insérée dans les autres règlements ministériels; de telle sorte que les oppositions régulièrement formées sur les sommes dues par l'État entre les mains du comptable chargé de les payer, continuent à produire leur effet, même lorsque le payement a été réassigné sur une autre caisse.

Par une circulaire du 21 août 1875, la direction générale

de la comptabilité publique a décidé, en outre, qu'il y avait lieu de réclamer un certificat de non-opposition, lorsque le payement est assigné dans un département autre que celui où le service a été fait.

73. — Aux termes de la loi des 14-19 février 1792, article 13, les saisies-arrêts et oppositions formées sur les sommes qui s'acquittent directement par le trésor public ne devaient avoir d'effet que pendant trois années, à compter de leurs dates. Mais cette disposition n'avait jamais été appliquée et était tombée en désuétude, par le motif que la même loi n'avait pas autorisé l'administration à rayer d'office les oppositions après trois ans de date. En 1836, toutes les oppositions formées au trésor depuis 1792, et dont la main-levée n'avait pas été rapportée, étaient encore subsistantes sur les registres, quoique le plus grand nombre fût depuis longtemps sans objet. Cet état de choses était nuisible à la bonne tenue des pièces de comptabilité.

D'un autre côté, la loi de 1792 ne s'appliquait qu'aux oppositions sur les sommes qui s'acquittent directement par le trésor public. Or, il importait de créer une disposition plus générale, qui réglât le sort, non seulement des oppositions faites à Paris, mais encore de toutes celles faites entre les mains des payeurs, receveurs et autres préposés ou agents du trésor, dans les départements.

C'est dans ce but qu'ont été adoptés les articles 14 et 15 de la loi du 9 juillet 1836, qui portent :

« Art. 14. — Lesdites saisies-arrêts, oppositions et significations, n'auront d'effet que pendant cinq années, à compter de leur date, si elles n'ont pas été renouvelées dans ledit délai, quels que soient d'ailleurs les actes, traités ou jugements intervenus sur lesdites significations ou oppositions.

« En conséquence, elles seront rayées d'office des registres dans lesquels elles auront été inscrites, et ne seront pas comprises dans les certificats prescrits par l'article 14 de la loi du 19 février 1792, et par les articles 7 et 8 du décret du 18 août 1807.

« Art. 15. — Les saisies-arrêts, oppositions et significations de cession ou transport, et toutes autres faites jusqu'à ce jour, ayant pour objet d'arrêter le payement des sommes dues par l'État, devront être renouvelées dans le délai d'un

an, à partir de la publication de la présente loi, et conformément aux dispositions ci-dessus prescrites, faute de quoi elles resteront sans effet et seront rayées des registres dans lesquels elles auront été inscrites. »

Ces deux articles ont donné lieu à des explications à la Chambre des députés entre M. Vivien et M. Delaire, commissaire du gouvernement.

« Veut-on, a demandé M. Vivien, que le cessionnaire d'une créance, qui a fait connaître son droit d'une manière régulière, soit obligé de reproduire tous les cinq ans, à peine de déchéance, le titre en vertu duquel il est devenu propriétaire de la créance? Mais s'il n'obéit pas à cette injonction, qu'arrivera-t-il? L'ancien propriétaire est dépossédé, on ne le payera pas. Entend-on ne pas payer non plus le cessionnaire? Je demande un explication. »

M. Delaire a répondu : « L'honorable M. Vivien semble craindre que le transport lui-même ne se prescrive avec la signification qui en est faite au trésor. Tel n'est pas le sens de l'article en discussion. Le transport saisit le cessionnaire vis-à-vis du cédant; mais, vis-à-vis de l'administration, la signification n'a d'autre effet qu'une opposition. Cela est tellement vrai, que le ministre ordonnateur n'a pas connaissance de la signification qui en est faite au trésor, et qu'à son égard, le créancier qui a traité avec lui reste son créancier, au moins apparemment, et que la liquidation et l'ordonnance sont faites en son nom. Mais le payeur n'acquitte l'ordonnance qu'entre les mains du cessionnaire, tant que la signification de son transport ou son opposition subsistent. Nous ne pensons pas qu'il y ait lieu à une distinction entre le simple opposant ou le cessionnaire : l'un et l'autre devront renouveler leur signification dans les cinq ans (1). »

Cette opinion a prévalu devant la Chambre, et la loi porte textuellement que toutes les significations de cession ou transport n'auront d'effet que pendant cinq années, à compter de leur date, si elles n'ont pas été renouvelées dans ledit délai.

Il faut remarquer toutefois que, si la disposition adoptée peut se justifier facilement, au point de vue de l'administra-

(1) *Moniteur* du 11 mai 1836.

tion, elle n'est pas sans inconvénient pour les cessionnaires qu'elle peut priver de leur droit de préférence. — En effet, lorsqu'un transport a été consenti et que le cessionnaire se trouve saisi par la signification régulièrement faite, il est devenu propriétaire de la créance, et le cédant n'y a plus aucun droit. Supposons que cinq années se soient écoulées sans renouvellement depuis la signification du transport. Dans l'intervalle, le cédant, poursuivi par d'autres créanciers, aura subi des condamnations, et des saisies-arrêts ou oppositions auront été faites au trésor sur la créance primitivement transportée. Si, dans cet état, le trésor, considérant la signification du transport comme n'ayant plus d'effet, à défaut de renouvellement dans le délai, paye, soit au cédant, soit à ses créanciers opposants, nul doute que, suivant les articles 14 et 15 de la loi du 9 juillet 1836, le payement sera valable et libératoire, et cependant, d'après le droit civil, il en serait tout autrement.

D'un autre côté, si le trésor ne paye pas, et que le cessionnaire vienne renouveler la signification de son transport postérieurement aux saisies-arrêts ou oppositions des autres créanciers du cédant, comment devront être réglés les droits de ces créanciers et du cessionnaire ?

Le renouvellement de la signification du transport après les oppositions fera-t-il revivre la première signification, de telle sorte que la créance devra être attribuée de préférence au cessionnaire jusqu'à concurrence du montant de la cession à lui faite ?

L'affirmative ne nous paraît pas contestable, pour deux raisons : la première, c'est que le titre du cessionnaire est antérieur à ceux des autres créanciers, et que, suivant la maxime : *qui prior est tempore potior est jure*, il doit évidemment obtenir la préférence; la seconde raison, tout aussi concluante, est que la péremption de cinq années établie par la loi du 9 juillet 1836, est une mesure uniquement créée dans l'intérêt de l'administration, mais qu'elle ne peut nuire ni préjudicier aux droits des tiers, tant que le trésor ou ses agents sont encore détenteurs des deniers. Par conséquent, tant que le remboursement n'a pas eu lieu, le cessionnaire du créancier peut, après l'extinction ou péremption d'une première signification de transport ou opposition, faire revivre

cette signification, en la renouvelant après l'expiration des cinq années ou d'un intervalle plus long, et cela, une ou plusieurs fois, tant que la créance due par l'État n'est pas frappée de la déchéance quinquennale (1).

On voit néanmoins que l'application des articles 14 et 15 de la loi du 9 juillet 1836 n'est pas exempte de graves difficultés, principalement en ce qui concerne le sort des cessionnaires de créances dues par l'État.

L'article 11 de la loi du 8 juillet 1837 a déclaré ces articles 14 et 15 applicables aux saisies-arrêts, oppositions et autres actes ayant pour objet d'arrêter le payement des sommes versées à la caisse des dépôts et consignations.

Le projet d'article reproduisant les termes de l'article 15 de la loi de 1836 proposait de décider que les significations de cessions et transports se trouvaient comprises dans cette règle. Mais cette disposition a été écartée à la Chambre des pairs, sur les observations présentées par M. le comte Roy, M. Tripier et M. Girod (de l'Ain). Ces orateurs ont pensé que la nécessité du renouvellement quinquennal ne devait pas être imposée aux cessionnaires. Ils ont fait remarquer que, ceux-ci étant propriétaires, il y aurait grand inconvénient à les dépouiller au profit du cédant ou des créanciers de celui-ci, ou d'un nouveau cessionnaire, par cela seul qu'un délai de cinq ans se serait écoulé sans renouvellement.

La Chambre des pairs, touchée de ces considérations, n'a pas voulu assimiler les cessionnaires aux créanciers opposants, et l'article a été adopté avec cette modification à la loi du 9 juillet 1836. (*Moniteur* du 2 juin 1837, 3e col.)

74. — La prescription de l'opposition, faute d'avoir été renouvelée dans le délai de cinq années de sa date, n'est-elle établie que dans le seul intérêt du trésor et de ses agents, et ne peut-elle être invoquée que par eux?

Pour la négative, on peut dire qu'aux termes de la loi, les jugements de validité des transports, qui n'ont point été renouvelés dans les délais, n'existent plus; le caissier, payeur ou administrateur des deniers publics qui, dans ces circonstances, payerait au créancier saisissant, commettrait une erreur dont il serait responsable. Il n'en est pas ici comme

(1) Voyez le chap. XIII.

de la formalité du *visa;* en effet, visée ou non visée, l'opposition n'en est pas moins faite, et un défaut de forme administrative ne doit pas changer les droits des tiers; mais, dans le cas où l'opposition est périmée, c'est la loi elle-même qui modifie les droits des tiers.

Ces objections ont bien leur gravité; néanmoins, l'opinion contraire nous paraît préférable.

En effet, il doit en être de la péremption ou extinction des oppositions, faute de renouvellement dans les cinq années de leur date, comme de la formalité du *visa* des oppositions, dont l'inobservation ne peut profiter aux tiers, lorsque la caisse ou le trésor ne réclame pas. Les raisons de décider sont les mêmes dans les deux cas, car il est évident que la péremption des oppositions, faute de renouvellement dans le délai prescrit, n'a été établie que pour mettre la responsabilité du trésor et de ses agents à couvert, en les autorisant à payer, nonobstant cette inobservation des lois et règlements. D'ailleurs, l'exposé des motifs de la loi par M. le ministre des finances, ne témoigne que de l'intention de régulariser la tenue des registres des oppositions et de la comptabilité intérieure du trésor, mais il n'annonce nullement la volonté de faire profiter les tiers de la nouvelle disposition.

A l'appui de cette opinion, nous pouvons invoquer l'autorité d'un jugement du tribunal de la Seine qui est peut-être, jusqu'à présent, la seule décision sur cette matière. Voici, en peu de mots, dans quelles circonstances il a été rendu :

Une consignation, frappée d'oppositions, avait été effectuée en 1811 à l'ancienne caisse d'amortissement. Les oppositions n'ayant pas été renouvelées au trésor public, après l'expiration du délai fixé par l'article 15 de la loi du 9 juillet 1836, les prétendants droit à la somme consignée se présentèrent pour en obtenir le remboursement. Ils se fondaient sur les dispositions de la loi du 9 juillet 1836, et soutenaient que le défaut de renouvellement des oppositions avait rendu libre la somme qui en était originairement grevée. Le ministre des finances, mis en cause, comme représentant l'ancienne caisse d'amortissement, repoussait cette prétention; il disait que, nonobstant la loi de 1836,

il fallait appeler les opposants. En cet état, jugement du tribunal de la Seine, en date du 28 décembre 1838, par lequel : « attendu que le ministre est dépositaire, et que le retrait de la somme déposée doit être ordonné contradictoirement avec ceux qui y ont intérêt, que telle est la condition expresse de l'acte qui en prescrit le dépôt, ordonne que les opposants seront mis en cause. » — Ainsi, le tribunal a écarté la loi de 1836 : il ne l'a considérée que comme une mesure d'ordre et de comptabilité intérieure du trésor public, qui ne peut faire obstacle au droit des tiers.

Un jugement du tribunal de la Seine du 29 décembre 1843 a décidé que la péremption quinquennale a été établie dans l'intérêt du trésor public, afin de lui éviter la conservation indéfinie des significations; mais que malgré la péremption ainsi encourue relativement à l'opposition du créancier, le débiteur n'en reste pas moins à l'égard de ce dernier, dans les liens de son obligation, s'il ne l'a pas désintéressé.

Il est donc vrai de dire que cette mesure d'ordre intérieur n'atteint pas, en réalité, le fond du droit des tiers.

Toutefois, dans le cas où le trésor aurait payé à un créancier opposant le montant des sommes par lui saisies-arrêtées, alors que l'opposition était périmée et devait être considérée comme n'ayant plus d'effet, suivant les termes de la loi de 1836, mais en vertu d'un titre valable et régulier, ce payement n'en serait pas moins valable à l'égard des tiers de la partie saisie, sans qu'ils fussent recevables à exercer aucun recours contre le trésor public ou ses agents : car, nous le répétons, les articles 14 et 15 de la loi du 9 juillet 1836 ont été adoptés dans l'intérêt seul de l'administration.

75. — Lorsqu'une opposition faite au trésor a été validée par un jugement passé en force de chose jugée et signifié postérieurement au trésor, y a-t-il nécessité de renouveler l'opposition avant l'expiration des cinq années de sa date? ou bien, la signification du jugement de validité ne suffit-elle pas pour conserver à l'opposition toute sa force pendant les cinq ans de date de cette signification au trésor? — La signification du jugement doit avoir les mêmes effets que celle du renouvellement de l'opposition ou d'un transport : car le jugement contient déclaration attributive au profit

du créancier opposant, par l'autorité souveraine de la justice qui intervient à la place du consentement du débiteur : *quia judicio quoque contrahimus*. C'est pourquoi il n'est pas nécessaire de renouveler l'opposition dans les cinq ans de sa date, la signification du jugement conservant son effet pendant cinq années à partir de son inscription sur les registres du trésor.

76. — *Quid* dans le cas où un jugement aurait validé une opposition déjà rayée d'office des registres de la caisse, à cause de sa date remontant à plus de cinq années? — Le jugement ferait-il revivre à l'égard du trésor, l'opposition primitive, ou bien le créancier devrait-il recommencer la procédure, former une nouvelle opposition et obtenir un nouveau jugement en validité de cette opposition renouvelée?

Malgré la péremption de l'opposition, le jugement nous paraîtrait valable, et la signification au trésor suffisante comme signification de cession, d'attribution judiciaire ou de déclaration affirmative du droit du créancier opposant. En effet, c'est le jugement de validité qui fixe les droits des parties : l'opposition, jusque-là, n'est qu'un acte conservatoire; par conséquent, tant que la caisse publique n'a pas vidé ses mains, l'effet de l'opposition peut être reproduit par la signification du jugement, qui vaudra pendant cinq ans, pour arrêter le payement des deniers. Il ne serait donc pas nécessaire dans ce cas de recommencer la procédure, ce qui entraînerait des frais purement frustratoires.

77. — L'article 9 de la loi du 29 janvier 1831 qui a prononcé la déchéance quinquennale des créances dues par l'État, dans le cas où elles n'ont pas été liquidées, ordonnancées et payées dans les cinq années de l'ouverture de l'exercice auquel elles appartiennent (1), porte, dans son dernier paragraphe que le montant des créances frappées d'opposition sera versé, en fin d'exercice, à la caisse des dépôts et consignations. Cette mesure, qui tendait surtout à faciliter l'apurement des comptes, n'avait pas atteint son but et elle présentait plusieurs inconvénients.

« Les règles de la comptabilité publique, disait M. le

(1) Voyez le chap. XIII.

ministre des finances dans l'exposé des motifs, à la Chambre des pairs, de l'article 10 de la loi du 8 juillet 1837 (*Moniteur* du 19 mai 1837), exigent le concours des créanciers ou de leurs ayants droit, pour rapporter les pièces justificatives du payement qui doivent accompagner le dépôt. A défaut de ces pièces justificatives exigées par la cour des comptes pour la libération des payeurs du trésor, et que souvent ils n'ont pas le moyen de se procurer, il n'y a qu'une faible partie des créances frappées d'opposition dont le dépôt puisse être effectué.

« En second lieu, ce dépôt d'office déroge aux règles de justice et de droit, en matière de prescriptions générales et particulières, en ce qu'il crée un double privilège en faveur des créanciers de l'État grevés d'oppositions. En effet, les créances versées à la caisse des dépôts sont à l'abri de la prescription et produisent des intérêts, tandis que celles dont le trésor public demeure débiteur sont soumises à une prescription de cinq ans, et ne donnent droit qu'au payement du capital.

« Une semblable anomalie n'a pas paru devoir être maintenue plus longtemps lorsque, d'ailleurs, il n'en résulte pour le service public, aucune amélioration, et qu'elle a éprouvé, de plus, des difficultés d'exécution, qui sont devenues insurmontables, depuis que l'article 14 de la loi du 9 juillet 1836 a prescrit la radiation des oppositions non renouvelées dans les cinq ans de leur date.

« Ces motifs ont fait juger qu'il était indispensable de rapporter le paragraphe 2 de l'article 9 de la loi du 29 janvier 1831, afin que désormais le dépôt des sommes dues par l'État ne s'opérât plus que selon les règles du droit commun ou en vertu des lois spéciales. »

En conséquence, l'article 10 de la loi du 8 juillet 1837 a rapporté le paragraphe 2 de l'article 9 de la loi du 29 janvier 1831.

Le résultat de cette nouvelle législation a été de faire prescrire par l'État, au moyen de la déchéance ou prescription quinquennale, les créances frappées d'opposition ; ces créances se trouveront souvent atteintes par la prescription de cinq ans, si elles restent entre les mains des payeurs, caissiers ou agents du trésor public, tandis qu'elles auraient

échappé à toutes prescriptions, même à celle de trente ans, par le dépôt effectué à la caisse des consignations. Les créanciers opposants ou cessionnaires ont donc le plus grand intérêt à contraindre le trésor à effectuer ce dépôt. Or, il ne faut pas se méprendre sur le véritable sens de l'article 10 de la loi du 8 juillet 1837, qui a rapporté le paragraphe 2 de l'article 9 de la loi du 29 janvier 1831 : il a été bien reconnu, et M. le ministre des finances l'a formellement déclaré à la Chambre des députés, que l'abrogation du paragraphe remet les choses dans le droit commun (1). « Dans le droit commun, a-t-il ajouté, quand un créancier a formé une opposition et qu'il donne suite à son opposition, il a le droit de faire verser les sommes sur lesquelles elle frappe à la caisse des dépôts. Tout ce qui résultera de l'adoption de l'article, c'est que lorsque personne ne le réclamera, le trésor ne sera pas obligé d'effectuer le versement. » Mais aussi, toutes les fois qu'un créancier ou cessionnaire voudra faire effectuer le dépôt par le trésor ou par ses agents, il lui suffira d'en faire la sommation, et, en cas de refus, d'assigner l'administrateur de deniers publics devant le tribunal compétent, pour faire ordonner ce dépôt à la caisse des consignations.

78. — Une ordonnance royale du 16 septembre 1837 a déterminé les cas et les formes dans lesquels les payeurs, agents ou préposés chargés d'effectuer des payements à la décharge de l'État, peuvent se libérer en versant à la caisse des dépôts et consignations les sommes saisies et arrêtées entre leurs mains. En voici le texte :

« ARTICLE 1er. — Les payeurs, agents ou préposés chargés d'effectuer des payements à la décharge de l'État continueront à verser d'office, à la caisse des dépôts et consignations, la portion saisissable des appointements ou traitements civils et militaires, arrêtée entre leurs mains par des saisies-arrêts ou oppositions. A l'égard de toutes autres sommes ordonnancées ou mandatées sur la caisse desdits payeurs, agents ou préposés, et qui se trouveraient frappées de saisies-arrêts ou oppositions entre leurs mains, le dépôt ne pourra être effectué à la caisse des dépôts et consignations, qu'autant

(1) Voyez en ce sens M. Duvergier, collection des lois, année 1837, note 2, p. 180, sur la loi du 8 juillet 1837.

qu'il aura été autorisé par la loi, par justice ou par un acte passé entre l'administration et ses créanciers.

« Art. 2. — Les dépôts effectués en exécution des dispositions ci-dessus devront toujours être accompagnés d'un extrait certifié des oppositions et significations existantes, et contenant les noms, qualités et demeures du saisissant et du saisi, l'indication du domicile élu par le saisissant, le nom et la demeure de l'huissier, la date de l'exploit et le titre en vertu duquel la saisie a été faite, la désignation de l'objet saisi, et la somme pour laquelle la saisie a été formée.

« Art. 3. — Lesdites oppositions et significations passant à la caisse des dépôts et consignations avec les sommes saisies, le renouvellement prescrit par les articles 14 et 15 de la loi du 9 juillet 1836 et par l'article 11 de la loi du 8 juillet 1837, devra être fait entre les mains du préposé de la caisse chargé de recevoir et viser les oppositions et significations.

« Ce renouvellement devra également être fait entre les mains des payeurs, agents ou préposés du trésor public, lorsque lesdites oppositions et significations continueront à subsister entre leurs mains à raison des payements à effectuer ultérieurement pour le compte de l'État.

« Art. 4. — A défaut de renouvellement des oppositions et significations dans les délais fixés par les articles précités, lesdites oppositions et significations seront rayées d'office des registres des payeurs, agents ou préposés du trésor public et de la caisse des dépôts et consignations. »

79. — L'opposition formée au trésor ou entre les mains de ses agents postérieurement à la délivrance aux ayants droit des mandats de payement, est-elle recevable?

Un avis du conseil d'État du 12 août 1807 avait décidé que la caisse d'amortissement était libérée des intérêts des cautionnements, du moment qu'elle avait délivré les mandats de payement, et alors même que des oppositions fussent survenues à sa connaissance dans l'intervalle du jour de l'ordonnance à celui où le payement aurait été effectué.

Il y a, encore aujourd'hui, même raison de décider, à l'égard des mandats du trésor public délivrés aux parties, à titre de payement des intérêts et des capitaux de cautionnements.

Car l'opposition ne pouvant se faire au trésor qu'au bureau spécial des oppositions, il y aurait impossibilité pour le payeur, de connaître et de vérifier avant le payement d'un mandat, l'existence de ces oppositions, si elles pouvaient être faites depuis la délivrance du mandat de payement.

Il en est du mandat que les agents du trésor délivrent en pareil cas, comme d'une lettre de change, au payement de laquelle il n'est admis d'opposition qu'en cas de perte de la lettre de change ou de la faillite du porteur (C. com., art. 349). C'est pourquoi l'on doit conclure, conformément à l'avis du conseil d'État précité, que l'opposition formée postérieurement à la délivrance des mandats dont il s'agit aux ayants droit, n'est pas recevable.

80. — Il est d'autres cas où les oppositions ne sont pas valables.

Ainsi, lorsque, par suite d'une distribution par contribution ou d'un ordre, un créancier a encouru la déchéance ou la forclusion, conformément aux articles 660, 664 et 759 du Code de procédure civile, il ne peut plus former valablement aucune opposition ; il en serait de même si, la créance ayant été rejetée de la distribution, comme ne venant point en ordre utile, ou pour toute autre cause, le créancier avait laissé passer, sans réclamer, les délais fixés par les articles 666, 669 et 763 du même Code. Dans ces diverses circonstances, l'opposition frapperait à faux, parce que la somme n'est plus alors la propriété de la partie saisie, mais celle des divers créanciers désignés pour la recevoir, suivant leurs droits.

En principe, une saisie-arrêt ne peut être formée pour une créance *non exigible* (Grenoble, 23 juillet 1818; — Bordeaux, 13 août 1846; — Carré, *Lois de procédure*, 9, 1926; — Pigeau, II, p. 151; — Thomine-Desmazures, II, n° 614; — Boitard, *Leçons de procédure*, II, n° 325; — Chauveau sur Carré; — Bioche et Goujet, *Dictionnaire de procédure* (voy. *saisie-arrêt*, n° 5); — Rodière, *Procédure civile*, p. 197; — Roger, n° 117; — Dalloz, *Répertoire*, v° *saisie-arrêt*).

Mais il en est autrement au cas de *terme de grâce* accordé par le juge (Toullier, VI, n° 673; — Carré, sur l'article 125; — Pigeau, t. II, p. 151; — Demiau, p. 111; — Rauter,

Cours de procédure, p. 319; — Bioche et Goujet, *Dictionnaire de procédure* (*v° actes conservatoires, n°* 32);— Roger, n° 119; — Boncenne, II, p. 523; — Chauveau sur Carré, n° 1926; — Dalloz, *Rép.* n° 77).

Quoi qu'il en soit, le trésor ne paraît pas fondé à se faire juge de la difficulté, et quand une signification lui est faite d'un jugement qui condamne un débiteur à payer une somme fixe dans un délai déterminé, il est prudent qu'il reçoive l'opposition du créancier, sauf au débiteur à en réclamer la mainlevée, en se fondant sur la non-exigibilité de la créance à terme.

S'il en était autrement, le débiteur contre lequel l'opposition est dirigée à titre conservatoire, pourrait transporter sa créance contre le trésor au détriment de l'opposant, et celui-ci pourrait rendre le trésor responsable de la perte de son gage, comme ayant refusé de recevoir la signification.

81. — Au reste, tant qu'il n'existe ni cession ni transport ou délégation signifiés à la caisse publique, ni jugement passé en force de chose jugée, qui attribue spécialement à une ou plusieurs personnes la somme due par l'État, tout créancier fondé en titre est recevable à se porter opposant à la remise de la somme.

82. — Suivant l'article 8 de la loi du 14 février 1792, relative aux formes des oppositions au trésor, les saisies-arrêts ou oppositions doivent être datées du jour et de l'heure. Il est de l'intérêt des créanciers saisissants ou opposants de se conformer à cette disposition, car les énonciations qu'elle prescrit servent à indiquer l'ordre des oppositions entre elles; le numéro du *visa* n'y suppléerait pas toujours.

En effet, d'après l'arrêt de la cour de cassation du 25 janvier 1825, cité plus haut, il n'est pas absolument nécessaire que le *visa* soit apposé immédiatement; et d'ailleurs, comme on l'a vu, cette formalité n'est établie qu'au regard de l'administration.

Ainsi, dans le cas où les exploits n'énonceraient que la date du jour même, et pas l'heure, les oppositions viendraient en concurrence, parce que rien ne préciserait celles qui auraient été déposées les premières; il est donc dans l'intérêt des créanciers opposants de se conformer aux pres-

criptions de la loi du 14 février 1792. Les cessionnaires surtout, doivent veiller avec soin à leur accomplissement. En effet, à l'égard des tiers, le cessionnaire n'est saisi que par la signification du transport fait à la caisse publique (C. civ., argument de l'article 1690). Jusqu'à la signification, les créanciers du cédant peuvent saisir-arrêter la créance cédée; si le cédant l'a cédée une seconde fois, et que le second cessionnaire ait fait signifier la cession qui lui a été faite, avant que le premier cessionnaire ait fait signifier la sienne, il sera préféré. Il est donc de la dernière importance pour les cessionnaires de faire constater, avec la plus grande exactitude, le moment précis où la signification du transport, de la cession ou délégation, aura été faite à la caisse publique.

83. — Le transport d'une créance déjà frappée d'opposition est-il valable, à la charge de supporter seulement l'effet des oppositions antérieures, et sans que le cessionnaire soit obligé de subir l'effet des oppositions postérieures à son transport?

Cette grave question, fort controversée et résolue en divers sens par les tribunaux, a été examinée par M. Tripier, lors de la discussion à la Chambre des pairs de la loi du 8 juillet 1837.

« Nous tenons dans les tribunaux comme certain, a dit le savant magistrat, que même après opposition formée sur des deniers, si le propriétaire des deniers en fait la cession ou le transport, le transport est bon, sauf le droit de ceux qui étaient opposants avant la signification du transport. Ainsi, lors même que dans la caisse il y aurait des deniers déjà frappés d'opposition, les mêmes deniers seraient encore susceptibles de transport, mais ce transport ne porterait aucune atteinte aux droits des créanciers qui étaient opposants antérieurement au transport. Ainsi il n'y a qu'une espèce de transport : il transporte la propriété absolue s'il n'y a pas d'opposition, et, s'il y a des oppositions, il ne transporte qu'une propriété conditionnelle, jusqu'à concurrence des droits des créanciers opposants (*Moniteur* du 3 juin 1837, 1er supp., p. 1396) (1).

(1) M. Duvergier, dans le tome XVII de sa continuation de Toullier, n° 201, soutient la même opinion. — Voyez dans le même sens, un arrêt de la cour de Paris, du 14 mars 1839; Dalloz, 1839, II, 88.

Cette opinion nous semble très fondée.

84. — Mais, quoi qu'il en soit, les payeurs, caissiers et administrateurs de deniers publics n'ont jamais à se constituer juges du mérite des oppositions et significations qui leur sont faites. Car, d'après l'article 9 du décret du 18 août 1807, « tout receveur, dépositaire ou administrateur de caisse ou de deniers publics, entre les mains duquel il existera une saisie-arrêt ou opposition sur une partie prenante, ne peut vider ses mains sans le consentement des parties intéressées, ou sans y être autorisé par justice. » Il résulte de cette disposition que tant que l'opposition ou signification, n'a pas été levée ou rayée, du consentement des parties ou par autorité de justice, et sauf l'extinction ou péremption qui en aurait eu lieu faute de renouvellement dans les cinq ans de sa date, la caisse publique doit s'abstenir de se dessaisir des sommes arrêtées, cédées ou déléguées.

La mainlevée de l'opposition doit toujours être notariée; elle doit être produite, et il en est fait mention par une note en marge de chaque opposition inscrite sur le registre des oppositions; cette mainlevée est classée ensuite dans le dossier particulier de la créance qu'elle concerne.

CHAPITRE III

DE L'INSAISISSABILITÉ DES SOMMES APPARTENANT A L'ÉTAT, ET DE CELLES PAR LUI DUES QUI SONT AFFECTÉES A DES SERVICES PUBLICS.

SOMMAIRE

85. — Distinction à établir dans l'exercice des droits des créanciers de l'État.
86. — On ne peut faire saisir, soit des deniers, soit des biens nationaux; — Principe consacré expressément pour les produits des droits de douanes et pour ceux des contributions indirectes.
87. — Les tribunaux ne peuvent connaître des actions qui tendent à faire déclarer l'État débiteur; — Lois des 22 décembre 1789, 16 et 24 août 1790, 7 et 14 octobre 1790, 16 et 20 fructidor an III; — Arrêtés du Directoire exécutif des 2 germinal an V et 5 fructidor an IX.
88. — Jurisprudence de la cour de cassation.
89. — Observations sur cette jurisprudence; nécessité d'une loi.
90. — Insaisissabilité des fonds des communes, hospices et fabriques.
91. — Règles applicables aux sommes que l'État doit et qui sont affectées à des services publics.
92. — Interdiction de saisir-arrêter les fonds destinés aux entrepreneurs de travaux pour le compte de l'État; — Décret du 26 pluviôse an II.
93. — Cette interdiction s'applique aux matériaux destinés aux travaux.
94. — Privilège des sous-traitants pour leurs fournitures, et des ouvriers pour leurs salaires; égalité de ces privilèges.
95. — Les dispositions du décret du 26 pluviôse an II sont applicables aux colonies.
96. — Droit des créanciers particuliers des entrepreneurs.
97. — Privilège accordé aux sous-traitants des entrepreneurs ou fournisseurs du service de la guerre; décret du 12 septembre 1806.
98. — Jurisprudence relative à ce décret.
99. — Quelle est l'autorité compétente pour statuer sur les contestations qui s'élèvent au sujet du même décret.
100. — Les deniers de l'ancienne liste civile étaient insaisissables; mais les entrepreneurs, fournisseurs et sous-traitants restaient soumis au droit commun.
101. — Les traitements ecclésiastiques des prêtres catholiques et des ministres protestants sont insaisissables; — Nécessité d'étendre ce privilège aux traitements des ministres du culte israélite; en fait, les dispositions de l'arrêté consulaire du 18 nivôse an XI sont appliquées à tous les ministres des cultes.
102. — Les revenus de la cure ou du vicariat et le casuel sont-ils également insaisissables?
103. — Inaliénabilité et insaisissabilité des parts de prises des marins et de leurs salaires.
104. — Interdiction de saisir les sommes, chevaux et autres objets destinés au service de la poste; — Peut-on saisir les fonds, machines, etc., servant au service des chemins de fer?

105. — Les lettres confiées à la poste sont insaisissables; en est-il de même des articles d'argent ?
106. — Les traitements civils et militaires dus par l'État sont saisissables pour les portions déterminées par les lois et règlements. — Jurisprudence.
107. — Législation relative aux pensions qui ne peuvent être ni saisies ni cédées.
108. — Retenue que le ministre de la guerre peut prélever pour cause d'aliments, dans les cas prévus par les articles 203 ou 205 du Code civil.
109. — Retenue pour cause de débet envers l'État.
110. — Dispositions des lois des 11 et 18 avril 1831 sur les pensions des armées de terre et de mer.
111. — La prohibition de saisir-arrêter ou de céder s'étend aux pensions sur les fonds de retenue et aux indemnités dont jouissent les employés réformés.
112. — L'inaliénabilité et l'insaisissabilité des sommes dues par l'État à des particuliers ne peuvent être établies que par une loi.

85. — Dans l'exercice des droits des créanciers de l'État, il faut distinguer entre la faculté qu'ils ont d'obtenir contre le trésor public une condamnation en justice, et les actes qui ont pour but de mettre leur titre à exécution. Pour l'obtention du titre, il est hors de doute que tout créancier d'une somme peut s'adresser aux tribunaux, dans tous les cas qui ne sont pas spécialement attribués à l'administration; mais, pour obtenir un payement forcé, le créancier de l'État ne peut jamais s'adresser qu'à l'administration. Cette distinction, constamment suivie par le conseil d'État (1), est fondée sur ce que, d'une part, les ordonnateurs ou payeurs des dépenses de l'État ne peuvent faire aucunes dépenses sans y être autorisés; de l'autre, que l'État n'a que la disposition des fonds qui lui sont attribués par le budget, et qui ont tous une destination dont l'ordre ne peut être interverti.

86. — On ne peut donc, même en vertu d'un titre exécutoire, que l'on aurait obtenu contre l'État, faire saisir, soit des deniers, soit des biens nationaux.

L'article 9, titre XII, de la loi du 22 août 1791, sur les douanes, consacre clairement ce principe. « Toutes saisies du produit des droits, porte cet article, faites entre les mains des receveurs, ou en celles des redevables envers la régie, seront nulles et de nul effet; nonobstant lesdites saisies, les redevables seront contraints au payement des sommes dues par

(1) Voyez l'Avis du conseil d'État du 18 juillet 1807, qui décide que les créanciers des communes ne peuvent former des saisies-arrêts entre les mains des débiteurs des communes; dans les *Questions de droit*, de M. Merlin, v° *saisie-arrêt*, § 5.

eux, et les huissiers qui auront fait aucuns desdits actes, seront interdits de leurs fonctions et condamnés en mille livres d'amende, sauf aussi les dommages et intérêts contre les huissiers et contre les saisissants. »

La même disposition se trouve dans l'article 48 du décret du 1er germinal an XIII, concernant les droits réunis, aujourd'hui contributions indirectes, et qui est ainsi conçu : « Toutes saisies du produit des droits faites entre les mains des préposés de la régie ou dans celles de ses redevables seront nulles et de nul effet. »

« Il ne faut pas croire, dit M. Merlin (*Questions de droit*, v° *nation*, § IV), que cette disposition soit particulière, soit aux receveurs, soit aux redevables des contributions indirectes et des droits de douanes. »

87. — Il est de principe que les tribunaux judiciaires ne peuvent connaître des actions tendant à faire déclarer l'État débiteur.

Ce principe est proclamé par les lois des 22 décembre 1789, article 7; 16 et 24 août 1790, article 13, titre II, qui établissent en règle générale que les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives; 7 et 14 octobre 1790; 16 et 20 fructidor an III, qui font défenses itératives aux tribunaux de connaître des actes d'administration, de quelque espèce qu'ils soient, aux peines de droit, et spécialement par les arrêtés du gouvernement des 2 germinal an V et 5 fructidor an IX.

Ce principe, maintenu et développé par la législation relative à la liquidation de la dette publique, est devenu une des bases de notre droit public et la règle générale de compétence pour les instances introduites contre l'État, puissance publique, par les particuliers se prétendant ses créanciers.

Voici le commentaire donné par l'arrêté du Directoire exécutif du 2 germinal an V, dont le texte suit :

« Le Directoire exécutif, vu le rapport fait au ministre de la guerre par les commissaires de l'administration des transports militaires de l'intérieur de la République et étapes réunis, contenant que le citoyen Fortier, voiturier de Saint-Quentin, ayant exécuté des transports sur Mézières pour le compte de la République, fut obligé d'attendre quelque

temps le payement des quatre lettres de voiture dont il était porteur; que le défaut de fonds dans la caisse du payeur, et les avances considérables que le citoyen Bénomont, préposé de la commission à Mézières, avait déjà faites pour soutenir le service, avaient, pour le moment, ôté à celui-ci la possibilité d'acquitter les lettres de voiture du citoyen Fortier; qu'elles furent payées quelque temps après, et que le citoyen Fortier, au lieu de s'adresser par voie de réclamation aux autorités administratives, pour faire régler l'indemnité qui pouvait lui être due, à raison du séjour forcé qu'il avait fait à Mézières pour attendre son payement, se pourvut devant le tribunal civil du département des Ardennes, qui prononça en sa faveur, par jugement du 14 thermidor an IV, et que le tribunal civil du département de la Marne, sur l'appel porté devant lui, a confirmé ce jugement, malgré les moyens de défense fournis par le citoyen Bénomont, qui, en sa qualité de simple agent d'une administration générale et immédiatement dépendante du gouvernement, ne peut payer qu'avec les fonds que la trésorerie nationale met à sa disposition, et ne peut sous aucun rapport, être personnellement responsable du retard que peut éprouver le versement de ces fonds; que la conduite du citoyen Fortier est irrégulière, en ce que le tribunal civil du département des Ardennes aurait dû déclarer lui-même son incompétence, en refusant de connaître d'une affaire qui, par sa nature, était entièrement du ressort des autorités administratives;

« Considérant que l'article 13 du titre II de la loi des 15-24 août 1790 établit en principe général que les *fonctions judiciaires sont distinctes et demeurent toujours séparées des fonctions administratives;* que par la loi du 16 fructidor an III *défenses itératives sont faites aux tribunaux de connaître des actes d'administration, de quelque espèce qu'ils soient, aux peines de droit ;*

« Qu'un autre principe non moins certain, d'après les lois des 28 octobre — 16 novembre 1790 et 19 nivôse an IV, est que les demandes en payement de sommes dues à la République ou par la République, ne peuvent être intentées que par ou contre les commissaires du Directoire exécutif près les administrations, et que les tribunaux ne peuvent en connaître, qu'après qu'elles ont subi l'examen des corps administratifs;

« Que, s'il y a conflit de juridiction entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire, c'est au ministre de la justice à déterminer la compétence, sauf l'approbation du Directoire exécutif, conformément à l'article 27 de la loi du 21 fructidor an III (1);

« Que, dans la classe des affaires administratives, se rangent naturellement toutes les opérations qui s'exécutent par les ordres du gouvernement, par ses agents immédiats, sous sa surveillance, et avec les fonds fournis par le trésor public.

« Que, si les demandes en payement auxquelles ces opérations peuvent donner lieu, ou les autres contestations qui en peuvent naître, étaient portées devant les tribunaux ordinaires, il en résulterait d'abord que l'agent du gouvernement, qui n'opère que par ses ordres et avec les moyens qu'il en reçoit, pourrait être poursuivi et condamné personnellement à payer des sommes pour lesquelles il n'a contracté réellement ni fictivement aucune obligation personnelle;

« Qu'en second lieu, comme tout jugement émané des tribunaux entraîne son exécution, il s'ensuivrait de deux choses l'une, ou que le préposé du gouvernement se verrait dépouillé de sa propriété par des saisies judiciaires, ou que les propriétés nationales seraient à la merci du créancier de la République, lequel serait en droit, par l'autorité de la chose jugée, de les regarder comme le gage de sa créance; qu'ainsi les denrées, effets et marchandises, dont le gouvernement dispose par le ministère de ses préposés, seraient détournés de leur destination; que les caisses de la trésorerie nationale elle-même seraient saisissables, qu'en un mot le service général pourrait être non seulement entravé, mais totalement interrompu;

« Qu'en troisième lieu, le tribunal qui prend sur lui, en pareil cas, de fixer une indemnité et d'en ordonner le payement, s'arroge, contre tous les principes, le droit de créer une créance contre la République, tandis que toute indemnité en faveur de ceux qui ont travaillé pour le gouvernement, doit être le résultat d'une liquidation qui est exclusivement réservée au pouvoir exécutif;

(1) Aujourd'hui, c'est le tribunal des conflits qui détermine la compétence respective de l'autorité judiciaire et de l'administration. — Voyez chap. Ier, n° 58.

« Qu'enfin, et cet inconvénient n'est pas le moindre, le préposé du gouvernement personnellement poursuivi, pourrait à son tour, attaquer personnellement en garantie les administrateurs supérieurs pour l'indemniser de toutes les condamnations prononcées contre lui;

« Que tous les vices qui pourraient amener ces inconvénients se rencontrent dans le jugement rendu par le tribunal civil du département des Ardennes, et confirmé par celui du département de la Marne; que le citoyen Bénomont, attaqué personnellement par le citoyen Fortier, pouvait prendre en garantie les commissaires aux transports militaires, et ceux-ci le ministre de la guerre, et ce dernier les commissaires de la trésorerie nationale, pour les obliger à verser les fonds ordonnancés par lui; qu'en effet, si la marche du citoyen Fortier était régulière, celle du citoyen Bénomont et des commissaires aux transports militaires ne le serait pas moins; mais qu'une pareille marche est monstrueuse, parce qu'elle est le renversement de toutes les règles, tant de l'ordre judiciaire que de l'ordre administratif et politique;

« Que les vexations exercées contre le citoyen Bénomont dans le département des Ardennes, l'ont été dans d'autres départements contre d'autres préposés des commissaires aux transports militaires et étapes réunis, et qu'il est urgent de prendre des mesures pour les faire cesser, en rappelant aux tribunaux les principes qui, dans une circonstance semblable, ont déterminé le tribunal civil du département de la Loire-Inférieure à rendre, le 23 brumaire dernier, un jugement par lequel, « Considérant — Que les lois, notamment « celle du 16 fructidor an III, font défenses aux tribunaux « de connaître des actes d'administration, de quelque espèce « qu'ils soient; que l'affrètement des bateaux de Ferté (voi- « turier par eau), ayant été fait pour le compte de la Répu- « blique aux administrateurs des transports militaires, doit « être considéré comme un acte d'administration, le tribunal « dit qu'il été incompétemment jugé par le jugement dont « est appel; — Décharge les appelants des condamnations « prononcées contre eux; — Déboute Ferté de ses demandes « de la manière intentée, et le condamne aux dépens des « causes principale et d'appel, sauf à lui à se pourvoir

« administrativement pour le payement de son fret et de ses « frais de retardement »;

« Après avoir entendu le ministre de la justice,

« Arrête ce qui suit :

« Article 1er. — Le commissaire du Directoire exécutif près le tribunal de cassation dénoncera à ce tribunal les jugements des tribunaux civils des départements des Ardennes et de la Marne, ci-dessus mentionnés, et requerra qu'ils soient cassés comme contraires aux lois, et renfermant un excès de pouvoir.

« Art. 2. — Les commissaires du Directoire exécutif près les tribunaux civils sont tenus de s'opposer à toutes poursuites qui seraient dirigées devant ces tribunaux, contre des agents du gouvernement, en leur nom, soit pour raison d'engagement par eux contracté en leur qualité, soit pour raison d'indemnités prétendues à leur charge pour retard de payement de sommes dues par le trésor public, et de dénoncer au ministre de la justice tous les jugements qui pourraient intervenir à ce contraires.

« Art. 3. — Le ministre de la justice fera connaître au Directoire exécutif les noms de ceux de ses commissaires qui ne se sont pas conformés, ou ne se conformeraient pas ci-après à la règle rappelée par l'article précédent. »

88. — C'est en conformité de ces principes que la cour de cassation a, par arrêt du 11 messidor an X, cassé et annulé un jugement du tribunal de la justice de paix de Bourges, qui avait condamné le régisseur du dépôt de mendicité de cette commune à payer au citoyen Laurent une somme de 8 francs, pour prix d'un bandage que celui-ci avait fourni pour le service de cet établissement, d'après un bon de l'officier de santé (1).

Un autre arrêt de la cour de cassation, du 16 thermidor an X, a jugé que la règle posée par l'arrêté du Directoire exécutif est commune à tous les débiteurs de l'État. Voici dans quelles circonstances cette importante décision est intervenue.

Par jugement du 23 pluviôse an X, le tribunal civil de l'arrondissement de Wissembourg avait condamné la régie

(1) *Répertoire* de M. Merlin, v° *dette publique*.

de l'enregistrement à rembourser à Françoise Metz, femme divorcée de Thiébaut Hurth, une somme de 996 fr. 60, pour droit d'enregistrement et amende indûment perçus.

Le 21 germinal suivant, Françoise Metz fit, en vertu de ce jugement, une saisie-arrêt, entre les mains du greffier du tribunal civil de Wissembourg, de tous les deniers qu'il avait en mains appartenant à la République, et qu'il était dans le cas de verser dans les caisses de la régie de l'enregistrement.

Assigné en déclaration sur cette saisie-arrêt, le greffier déclara que : « d'après l'arrêté de compte entre lui et le receveur de l'enregistrement, à l'égard des droits de mise au rôle qu'il avait perçus au nom de la République, il redevait à ce dernier une somme de 328 fr. 35, qu'il était prêt de verser entre les mains de qui il serait ordonné par justice. La régie de l'enregistrement, de son côté, conclut à ce que la saisie-arrêt fût déclarée nulle et contraire aux lois concernant la manutention des deniers publics, sauf à Françoise Metz à se présenter au bureau pour y recevoir ce qui lui revenait. »

Mais, sans s'arrêter à ces conclusions, un jugement du tribunal civil de Wissembourg, du 3 floréal an X, déclara la saisie bonne et valable.

Le gouvernement chargea le commissaire près le tribunal de cassation (le procureur général), de dénoncer à ce tribunal ce jugement qui contenait un excès manifeste de pouvoir. Ce jugement, observait le ministre des finances, dans une lettre adressée, le 17 messidor an X, au ministre de la justice, « est absolument contraire aux principes qui régissent la comptabilité des deniers publics : toutes les sommes dues par les officiers publics et même par les particuliers, pour les droits d'enregistrement et de greffe doivent, dès le moment où elles sont exigibles, être considérées, comme si elles avaient été versées dans les caisses de l'administration ; et s'il était permis aux créanciers de la République de les saisir, les recouvrements seraient entravés à chaque instant. Le gouvernement ou ses agents ayant pouvoir à cet effet, ont seuls la disposition des deniers composant le revenu public, et le pouvoir judiciaire ne peut aucunement s'y immiscer. »

A ces causes, le commissaire du gouvernement fut chargé de requérir qu'il plût au tribunal de cassation :

« Vu l'article 13 du titre II de la loi du 24 août 1790, ainsi conçu : « Les fonctions judiciaires sont distinctes et « elles demeureront toujours séparées des fonctions admi- « nistratives; les juges ne pourront, à peine de forfaiture, « troubler, de quelque manière que ce soit, les opérations « des corps administratifs, ni citer devant eux les adminis- « trateurs, pour raison de leurs fonctions » ;

« Casser et annuler pour excès de pouvoir le jugement rendu, le 13 floréal an X, par le tribunal civil de Wissembourg, entre Françoise Metz, la régie de l'enregistrement et le greffier du même tribunal; ordonner qu'à la diligence de l'exposant, le jugement de cassation à intervenir sera imprimé et transcrit sur les registres dudit tribunal. »

Sur ces conclusions, le tribunal de cassation, « Ouï le rapport de M. Charles, vu l'article 13 du titre II de la loi du 24 août 1790, faisant droit sur le réquisitoire du commissaire du gouvernement, et en vertu de l'article 80 de la loi du 27 ventôse an VIII, a cassé et annulé, pour excès de pouvoir, le jugement précité (1). »

Un autre arrêt de la cour de cassation, chambre civile, du 31 mars 1819, a décidé la question dans le même sens; nous croyons également devoir rapporter, d'après le Recueil de Sirey (2), les circonstances de cette dernière affaire.

Le sieur Jousselin, créancier de la direction de l'enregistrement pour une somme de 455 francs, montant de droits indûment perçus, réclama son remboursement avec les intérêts à compter du jour de l'indue perception; en outre il pratiqua une saisie-arrêt entre les mains du receveur de Blois sur les deniers de la direction générale. — Selon lui, il avait le droit de saisir-arrêter entre les mains du receveur, aux termes des articles 561 et 569 du Code de procédure civile, qui règle la procédure particulière à suivre dans ce cas. Le 16 août 1817, jugement du tribunal de Vendôme, lequel, « Attendu que le sieur Jousselin est fondé en titre, que les articles 561 et 569 du Code de pro-

(1) Voyez *Question de droit* de M. Merlin, v° *nation*, § 4.
(2) *Nouveau Recueil général de lois et arrêts*, 1re série, 6e volume, 1re partie, p. 50-51.

cédure civile autorisent les saisies-arrêts dans les mains des receveurs de deniers publics, et en règlent la forme, déclare la saisie-arrêt bonne et valable, ordonne que le receveur tiers-saisi versera entre les mains du sieur Jousselin la somme par lui réclamée, avec les intérêts à compter du jour où elle avait été payée. »

Il faut dire que le receveur, contraint de satisfaire à ce jugement définitif, paya le sieur Jousselin; qu'en payant, il réclama de lui la remise de toutes les pièces du procès et que cette remise eut lieu.

Pourvoi en cassation de la part de la direction générale de l'enregistrement.

Le sieur Jousselin, défendeur, a opposé une fin de non-recevoir prise de ce que le receveur, en payant conformément au jugement, avait retiré les pièces du procès et avait par là acquiescé implicitement.

La cour a statué en ces termes : « La cour, — Sur la fin de non-recevoir : — Attendu qu'il n'a tenu qu'au défendeur de reprendre des mains de la régie les pièces dont celui-ci avait exigé la remise, — Rejette la fin de non-recevoir;

« Et statuant au fond : — Vu les divers articles de la loi du 24 août 1790, et notamment l'article 13 du titre II; — Vu aussi l'article 5 de l'arrêté du gouvernement du 18 fructidor an VIII, portant : « Au moyen de ces dispositions, il « est de nouveau expressément défendu à toute autorité « civile et militaire, à peine d'en répondre personnelle- « ment, de disposer d'aucune somme dans les caisses « publiques. Les payeurs et receveurs seront également « responsables de tout ce qu'ils auraient payé sans une « ordonnance régulière... »;

« Et attendu : 1° qu'aucune loi n'autorise les percepteurs, en aucun cas, à exiger des intérêts moratoires; que réciproquement la loi, qui autorise le pourvoi en restitution des droits indûment perçus, n'alloue, dans aucun cas, les intérêts des sommes à restituer; qu'ainsi, en adjugeant des intérêts de cette espèce, le tribunal de Vendôme a excédé ses pouvoirs et usurpé le pouvoir législatif;

« Attendu : 2° que les lois citées interdisent expressément à toute autorité civile et militaire, de disposer, sous quelque prétexte que ce soit, des deniers déposés dans les

caisses publiques; que, si les articles 561 et 569 du Code de procédure civile parlent de saisie-arrêt à exercer dans les mains des receveurs de deniers publics, cela ne doit s'entendre que des saisies faites sur des particuliers envers lesquels le fisc est redevable, et à l'égard seulement des deniers appartenant à ces particuliers; mais que les deniers appartenant au fisc ne peuvent jamais être saisis dans les caisses publiques à la requête de ses créanciers, sauf à ceux-ci à se pourvoir administrativement pour obtenir le payement de leurs créances; d'où il suit, qu'en autorisant dans l'espèce, le défendeur à saisir et à arrêter, dans les mains du receveur de la régie à Blois, les deniers de sa caisse, sous le prétexte des condamnations prononcées à son profit par les jugement et exécutoire dont il s'agit, le tribunal de Vendôme a encore excédé ses pouvoirs, faussement appliqué les articles 561 et 569 du Code de procédure civile, et violé la loi précitée du 24 août 1790 et l'arrêté du gouvernement du 18 fructidor an VIII, — Casse... »

89. — L'arrêté du gouvernement du 18 fructidor an VIII, sur lequel s'appuie ce dernier arrêt, n'a point été visé dans la première décision du tribunal de cassation du 16 thermidor an X, et il est permis de supposer qu'à cette époque, on n'a pas songé à attribuer à cet arrêté le sens général que lui prête l'arrêt de 1819. En effet, d'après son titre aussi bien que d'après ses dispositions, cet acte du gouvernement consulaire n'est intervenu que pour « déterminer la manière de régler les dépenses imprévues faites dans les départements pour le service militaire. »

On sait que, pendant les guerres de notre première révolution, les généraux, pressés par des circonstances impérieuses, exigeaient souvent des autorités civiles, pour les besoins de la guerre, la remise des fonds versés par les contribuables dans les caisses publiques, ou de ceux envoyés du siège du gouvernement avec une destination spéciale. L'arrêté du 18 fructidor an VIII a pour objet de mettre un terme à cet abus de pouvoir : et la disposition de l'article 5, visée par l'arrêt de 1819, et qui ne peut être isolée des autres dispositions de l'arrêté, est une espèce de sanction pénale portée contre les autorités civiles et militaires, et contre les payeurs et receveurs, pour assurer l'exécution de cet arrêté.

Il semble donc difficile d'appliquer cet arrêté à un créancier de l'État, porteur d'un jugement exécutoire.

Quoi qu'il en soit de ces observations, il est à regretter que le mode d'exécution des titres et jugements obtenus contre l'État ne soit pas réglé par une loi spéciale. Cette loi est nécessaire, aujourd'hui surtout que la prescription ou déchéance quinquennale peut être opposée au créancier de l'État (1). Ce créancier, porteur d'un titre légitime et régulier, est exposé, avant d'obtenir son payement, à des lenteurs, non seulement préjudiciables à ses intérêts, mais de nature à compromettre son droit même. Aucune disposition législative n'obligeant les ministres à saisir les Chambres des demandes des créanciers de l'État dans un délai déterminé, et ces créanciers ne pouvant être payés qu'au moyen de crédits spécialement votés à cet effet, il en résulte qu'ils se trouvent à la merci de l'administration. Cette situation des créanciers du trésor, est contraire à la justice aussi bien qu'à la dignité de l'État, et même, au bon ordre de la comptabilité publique : car la justice exige que l'on ne fasse attendre le remboursement d'une dette de l'État que pendant le temps strictement nécessaire pour remplir les formalités indispensables en pareil cas : autrement, le créancier est exposé à la déchéance; bien qu'il soit recevable à prouver, ainsi que nous le démontrerons (chap. XIII), que c'est par le fait de l'État que la liquidation, l'ordonnancement et le payement n'ont pas eu lieu dans les cinq années.

Il faut reconnaître, cependant, que l'intérêt des créanciers de l'État trouve une garantie sérieuse dans la disposition législative qui interdit au ministre liquidateur d'invoquer la péremption quinquennale, lorsque le retard provient du fait de l'administration.

Il est néanmoins à désirer qu'une loi intervienne sur cette importante matière et que ses dispositions concilient les droits des créanciers du trésor, avec les formes protectrices de l'inviolabilité des fonds appartenant à l'État.

Ainsi, ce qui résulte formellement des textes et de la jurisprudence cités, c'est l'interdiction expresse pour les tribunaux ordinaires, de connaître des demandes tendant à

(1) Voyez le chap. XIII.

constituer l'État débiteur, l'autorité administrative étant seule compétente pour liquider les dettes de l'État.

Cette question a toujours été résolue dans ce sens, antérieurement à la création du tribunal des conflits, par la jurisprudence du conseil d'État (8 août 1844, Duport; — 9 décembre 1845, Mouton; — 9 février 1847, Legat).

Les ordonnances des 9 février et 20 août 1847, que nous avons déjà citées au chapitre Ier, ont expressément reconnu l'incompétence des tribunaux ordinaires dans cette matière. La même solution a été adoptée par le tribunal des conflits : 12 juillet 1851, Legat; — 7 avril 1851, Caillau; — 23 mars 1853, de Marlhiac; — 20 mai 1850, Manoury; — 26 juin et 17 juillet 1850, Letellier; — 28 novembre 1850, Leclère; — 6 décembre 1855, Rothschild contre Larcher et Postes.

90. — Il importe de faire remarquer que le principe d'ordre public, sur lequel est établie l'insaisissabilité des sommes dues à l'État, a été appliqué par des textes particuliers à diverses branches de services publics, notamment : aux fonds des communes, par deux avis du conseil d'État du 12 août 1807 et du 11 mars 1813; à ceux des établissements de bienfaisance, tels que les établissements publics, par un arrêté du gouvernement du 9 ventôse an X; aux fabriques, par le décret du 30 décembre 1809.

91. — Après avoir exposé sur quel principe est fondée l'insaisissabilité des sommes appartenant à l'État, il nous reste à examiner quelles sont les règles applicables aux sommes que l'État doit, et qui sont affectées à des services publics.

On comprend les motifs d'intérêt général qui ont décidé le législateur à déclarer insaisissables les sommes dues par l'État pour certains services publics.

92. — Lorsque l'État a traité avec un entrepreneur pour un service d'intérêt général, il importe à la société tout entière que l'entreprise soumissionnée ou adjugée, soit exécutée dans les formes et délais déterminés, sans qu'elle puisse être arrêtée, retardée ou empêchée entièrement par le fait des créanciers personnels de l'entrepreneur de l'État. Si l'entrepreneur ou soumissionnaire n'était pas assuré de recevoir son payement de l'État, nonobstant l'action de ses

créanciers étrangers à l'entreprise, il arriverait qu'il ne se mettrait jamais en avance de fonds; et, d'un autre côté, l'application du droit commun en pareille matière aurait pour résultat de nuire aux intérêts de l'État, en paralysant la concurrence, et en forçant l'administration à faire aux soumissionnaires des conditions plus favorables. Toutefois, cette règle demandait une exception en faveur des sous-traitants et des ouvriers employés par les entrepreneurs. Car, alors, l'intérêt de l'État exige que l'entrepreneur paye, avant tous autres, ceux par le concours desquels l'entreprise a été exécutée.

Ces principes sont écrits dans plusieurs dispositions législatives.

La première en date est un décret du 26 pluviôse an II, « qui interdit *provisoirement* aux créanciers particuliers de faire des saisies-arrêts ou oppositions sur les fonds destinés aux entrepreneurs de travaux pour le compte de l'État. »

Voici le texte de ce décret :

« ARTICLE 1er. —Les créanciers particuliers des entrepreneurs et adjudicataires des ouvrages faits ou à faire pour le compte de la nation ne peuvent, *jusqu'à l'organisation définitive des travaux publics*, suivre aucune saisie-arrêt ni opposition sur les fonds déposés dans les caisses des receveurs de district, pour être délivrés auxdits entrepreneurs ou adjudicataires.

« ART. 2. — Les saisies-arrêts et oppositions qui auraient été faites jusqu'à ce jour par les créanciers particuliers desdits entrepreneurs ou adjudicataires, sont déclarées nulles et non avenues.

« ART. 3. — Ne sont point comprises dans les dispositions des articles précédents, les créances provenant du salaire des ouvriers employés par lesdits entrepreneurs, et les sommes dues pour fournitures de matériaux et autres objets servant à la construction des ouvrages.

« ART. 4. — Néanmoins, les sommes qui resteront dues aux entrepreneurs ou adjudicataires, après la réception des ouvrages, pourront être saisies par leurs créanciers particuliers, lorsque les dettes mentionnées à l'article 3 auront été acquittées. »

Comme on le voit, les dispositions de ce décret ne devaient

être que *provisoires, et jusqu'à l'organisation définitive des travaux publics :* mais bien que, depuis l'an II, l'administration des ponts et chaussées, celle du génie militaire et maritime, et toutes les autres branches des travaux publics aient été organisées d'une manière permanente et définitive, autant que ce dernier mot peut s'appliquer à des lois et règlements toujours révocables, la prohibition de saisir-arrêter, dans les caisses publiques, les fonds destinés aux entrepreneurs ou adjudicataires de ces travaux n'en subsiste pas moins, cette disposition n'ayant été expressément abrogée par aucune loi postérieure. Il est même à remarquer que cette prohibition s'étend aujourd'hui à tous les travaux que la jurisprudence du conseil d'État considère comme travaux publics soumis à la juridiction administrative.

Tels sont les travaux d'utilité publique que l'État subventionne et à l'exécution desquels il participe (arrêt de la cour de Paris, du 30 juillet 1857; — Sancerre, 1er avril 1879).

La question s'est posée de savoir si les départements et les communes bénéficiaient des dispositions de la loi du 26 pluviôse an II; la jurisprudence n'étant pas fixée sur ce point, les agents de l'État ont été invités à recevoir toutes oppositions pratiquées même par des créanciers particuliers des entrepreneurs des travaux départementaux et communaux.

93. — La prohibition de saisir ne s'applique pas seulement aux sommes dues aux entrepreneurs : les matériaux destinés à la confection des travaux et déposés sur place sont considérés comme déjà livrés à l'administration publique, et dès lors ils sont insaisissables. Toute contestation entre l'entrepreneur et ses créanciers, relativement à ces matériaux, doit d'ailleurs être jugée par l'autorité administrative (décret du 5 septembre 1810 ; — Sirey, *Jurisprudence du conseil d'État*, t. I, p. 396).

94. — Nous avons dit que les ouvriers employés par les entrepreneurs sont privilégiés pour leurs salaires, et les sous-traitants pour leurs fournitures, sur les fonds dus par le trésor public aux entrepreneurs, et qu'ils doivent être colloqués de préférence aux autres créanciers.

Un arrêt de cassation du 12 mars 1822 (Sirey, 1822, I, 130) a décidé que les sous-traitants sont privilégiés pour leurs

fournitures, sur les fonds dus par le trésor aux entrepreneurs, et qu'ils doivent être colloqués par préférence aux autres créanciers.

En cas d'insuffisance des fonds dus par l'État à l'entrepreneur pour payer les salaires des ouvriers et les fournitures des sous-traitants, les uns et les autres doivent venir concurremment, et au centime le franc, sur la somme due. En effet, d'une part, l'article 3 du décret du 26 pluviôse an II semble établir cette concurrence, cette égalité dans le rang de ces deux privilèges : d'un autre côté, le Code civil ne contient sur ce point aucune disposition qui puisse faire préférer l'un de ces privilèges à l'autre. D'où il résulte, qu'aux termes de l'article 2097 du même Code, ces deux sortes de créanciers privilégiés doivent être considérés comme placés au même rang, et doivent être payés par concurrence.

95. — Une ordonnance royale du 13 mai 1829 rend applicables aux colonies les dispositions du décret du 26 pluviôse an II, qu'elle reproduit presque textuellement.

96. — Il faut bien remarquer que le décret du 26 pluviôse n'affranchit pas, d'une manière absolue, les fonds qui sont dus par l'État aux entrepreneurs des travaux publics, de l'action des créanciers des entrepreneurs : seulement, ainsi que nous venons de l'expliquer, il établit entre ces divers créanciers une distinction, et accorde un privilège au profit de ceux à qui sont dus des salaires ou le prix des matériaux employés à ces travaux. Mais lorsque, ces dettes payés, il reste une somme due par l'État aux entrepreneurs, cette somme peut être saisie par leurs créanciers particuliers, ainsi que l'explique l'article 4.

97. — En ce qui concerne le privilège des sous-traitants, un décret, du 12 décembre 1806, contient les dispositions suivantes, pour le service de la guerre :

« Article 1er. — Tout sous-traitant, préposé ou agent d'une entreprise soumise aux dispositions du décret du 13 juin 1806, qui, à dater de la publication du présent, se croirait fondé à ne pas remettre les pièces justificatives de ses fournitures à l'entrepreneur principal, dans les délais fixés par ce décret, pour n'avoir pas été payé de son service par le traitant, devra les déposer, dans les mêmes délais, entre les mains du commissaire-ordonnateur de la division militaire,

qui lui donnera en échange un bordereau certifié, constatant le nombre et la nature des pièces versées, ainsi que l'époque et la quotité des fournitures dont elles justifient.

« Art. 2. Les bordereaux délivrés en exécution de l'article ci dessus, par les commissaires-ordonnateurs aux sous-traitants, préposés ou agents, auront pour ceux-ci, lorqu'ils les présenteront aux tribunaux, la même valeur que les pièces dont la remise aura été faite, et lorsqu'ils les présenteront au trésor public, ils leur tiendront lieu d'opposition, tant sur les fonds que le gouvernement pourrait redevoir aux entrepreneurs pour leurs fournitures, que sur le cautionnement que le ministre aurait exigé desdits entrepreneurs, sauf les droits du gouvernement; et ce, nonobstant toute cession ou transfert qui aurait été fait par les entrepreneurs. Le trésor public recevra les oppositions des sous-traitants porteurs des bordereaux arrêtés par les ordonnateurs. Ils auront un privilège spécial sur les sommes à payer aux entrepreneurs, jusqu'à concurrence du montant de ce qui leur sera dû pour les fournitures comprises aux-dits bordereaux.

« Art. 3. — Les sous-traitants, préposés ou agents, qui ne se seront point conformés aux dispositions des articles précédents, encourront la déchéance voulue par le décret du 13 juin 1806 : en conséquence, les pièces justificatives des fournitures qu'ils auraient faites en cette qualité, ne pourront leur servir de titre à aucune réclamation contre qui que ce soit. »

98. — Il y plusieurs remarques à faire sur ce décret :

D'abord, malgré la disposition impérative de l'article 3, la cour de cassation a décidé, par un arrêt du 12 mars 1822 (Sirey, 1822, I, 230), que le privilège des sous-traitants sur les fonds dus par l'État à l'entrepreneur n'est pas subordonné, pour sa conservation, à la remise des pièces dans les mains du commissaire-ordonnateur, c'est là seulement une faculté accordée au sous-traitant pour faire parvenir ses pièces à l'administration. — Ainsi, il peut conserver son privilège, en remettant ses pièces, dans le délai voulu, par l'intermédiaire de l'entrepreneur lui-même.

La même cour a jugé, par un arrêt du 10 mars 1818 (Sirey, 1818, I, 218) :

« 1° Que la restriction établie par ces mots de l'article 2, *sauf les droits du gouvernement*, attribue préférence à l'État, seulement pour les créances qu'il a de son propre chef, et non pour celles qu'il a acquises des tiers ; — Qu'à l'égard de ces dernières, l'État ne peut avoir plus de droits que ceux qu'il représente ;

« 2° Et que le privilège accordé par l'article 2 du décret aux sous-traitants, n'est point restreint uniquement aux sommes représentatives des fournitures faites par les sous-traitants; mais qu'il s'étend généralement sur toutes les sommes dues aux traitants ou entrepreneurs par l'État.

Un autre arrêt de la même cour du 18 mai 1831 (Sirey, 1831, I, 220), restreint le privilège que le décret du 12 décembre 1806 accorde aux sous-traitants, seulement aux entreprises et marchés relatifs au service de la guerre.

(Voyez dans le même sens l'arrêt de la cour de cassation du 20 février 1828, et un arrêt de la cour de Paris du 16 mars 1866.)

99. — Il est utile de noter que les contestations qui peuvent s'élever entre les entrepreneurs de travaux publics, ou leurs créanciers et les sous-traitants, sont de la compétence des tribunaux civils. — L'autorité administrative règle seule la somme due aux entrepreneurs et aux sous-traitants; mais la dette de l'État, une fois liquidée, c'est aux tribunaux ordinaires qu'il appartient de décider toutes contestations, qui se rattachent à l'attribution aux ayants droit de la somme due par l'État et au règlement des créances privilégiées.

100. — La loi du 2 mars 1832, sur l'ancienne liste civile, article 29, déclarait insaisissables les deniers de la liste civile.

Cette prohibition s'appliquait aussi bien aux fonds provenant de la somme que le roi recevait annuellement du trésor public, qu'aux produits et revenus de toutes espèces provenant des biens, tant meubles qu'immeubles, faisant partie de la dotation de la couronne.

Mais comme aucune loi n'avait établi, au profit des entrepreneurs, fournisseurs et sous-traitants de la liste civile, un privilège semblable à ceux créés par les décrets précités, pour les entrepreneurs, fournisseurs et sous-traitants de l'État, il en résultait que les entrepreneurs, fournisseurs et

sous-traitants de la liste civile restaient dans le droit commun, et que leurs créanciers personnels pouvaient faire saisir-arrêter, entre les mains des caissiers, payeurs ou administrateurs des deniers de la liste civile, comme entre celles des simples particuliers, les sommes à eux dues par ces entrepreneurs.

101. — Un arrêté du gouvernement du 18 nivôse an XI déclare insaisissables, dans leur totalité, les traitements ecclésiastiques. Cette insaisissabilité a été étendue au traitement des pasteurs protestants, par l'arrêté du gouvernement du 15 germinal an XII. « La raison semblerait commander la même prohibition, disent les auteurs du *Dictionnaire de procédure* (1), relativement au traitement accordé, depuis 1834, aux ministres du culte israélite. » En fait, les dispositions de l'arrêté consulaire sont appliquées à tous les ministres des cultes.

102. — Les mêmes auteurs se demandent si le privilège de l'insaisissabilité s'étendrait aux revenus attachés à la cure ou au vicariat, ainsi qu'au casuel. — L'ancienne jurisprudence déclarait le casuel, ainsi que les oblations insaisissables, et pour les autres revenus, ils pouvaient être arrêtés à concurrence des deux tiers (Pothier, *Procédure*, IV part., chap. II, sect. 3, § 2). — « En fait, dit Roger (*Traité de la saisie-arrêt*, n° 289), les juges ne permettaient de saisir que le tiers de ces revenus. »

Sous l'empire de la législation créée par le concordat et par les articles organiques du 18 germinal an X, il nous paraît évident que ni le casuel, ni les oblations, ni les revenus ou biens des cures ne sont saisissables pour quelque portion que ce soit.

En effet, le casuel et les oblations font partie, d'après l'article 36 du décret du 30 décembre 1809, des revenus de la fabrique, et ils ont une destination spéciale, déterminée par ce décret. Or, nous avons déjà dit que les revenus et biens des fabriques sont assimilés à ceux des communes, hospices et autres établissements publics, et, comme tels, insaisissables.

Le même privilège s'applique aux revenus et biens atta-

(1) V° *Saisie-arrêt ou opposition*, t. V, p. 17, 9°.

chés à la cure ou au vicariat; car, d'après l'article 8 du décret du 6 novembre 1813, « sont défendues aux titulaires (des cures, vicariats, etc., etc.) et déclarées nulles toutes aliénations, échanges, stipulations d'hypothèques, concessions de servitudes, et en général toutes dispositions opérant un changement dans la nature desdits biens, ou une diminution dans leurs produits, à moins que ces actes ne soient par nous autorisés en la forme accoutumée », c'est-à-dire, aujourd'hui par un décret.

Nous ne saurions trop rappeler que le décret du 6 novembre 1813 est toujours en vigueur.

Cette disposition est étendue, par les articles 29 et suivants du même décret aux biens des menses épiscopales, à ceux des chapitres cathédraux et collégiaux par l'article 49, et aux biens des séminaires par les articles 62 et suivants du même décret.

Un avis du conseil d'État, du 20 novembre 1810, approuvé le 25 dudit mois, déclare également insaisissables les sommes que les agents diplomatiques reçoivent à titre de traitement. Le motif en est qu'elles sont moins un traitement qu'une indemnité destinée aux frais de représentation qu'exige le rang qu'ils occupent. Mais, dans l'exécution, le bénéfice de cette disposition est limité aux ambassadeurs, ministres plénipotentiaires, ministres résidents et envoyés extraordinaires accrédités près des puissances étrangères. On ne l'applique point aux attachés d'ambassade, consuls, vice-consuls et chanceliers de consulat.

Une décision du 23 novembre 1819, prise sur avis du conseil du contentieux, a établi que tout traitement d'un ministre non résident est saisissable.

103. — Le décret, du 7 novembre 1866, sur la solde de la marine militaire, déclare incessibles et insaisissables les salaires et parts de prise des marins, excepté en cas de débet envers l'État.

« Art. 58. — Les salaires et les parts de prise des marins sont incessibles et insaisissables, excepté en cas de débet envers l'État ou pour aliments, dans les circonstances prévues par les articles 203, 205 et 214 du code Napoléon, ou enfin pour dettes contractées par eux ou par leur famille à titre de loyer, habillement ou nourriture, mais sous le con-

trôle du commissaire de l'inscription maritime, qui doit en avoir fait préalablement apostille sur les matricules et sur les rôles d'équipages.

« Toutefois, les apostilles mentionnées au paragraphe précédent sont toujours subordonnées, quant à leur effet, à la non-condamnation pour désertion du marin débiteur. En cas de désertion, les sommes acquises doivent, après précompte de celles dues au trésor, à quelque titre que ce soit, être attribuées à la caisse des invalides de la marine, pour les officiers-mariniers et marins au service de l'État, et être partagées par moitié entre l'armateur et l'établissement des invalides pour les marins employés au commerce.

(*Instruction aux trésoriers-payeurs généraux concernant les oppositions, saisies-arrêts et significations de transports faites entre leurs mains sur les sommes dues par l'État ou par les départements*, du 11 décembre 1879.)

104. — La loi du 24 juillet 1793 porte, article 76 : « Les payements, ainsi que les chevaux, provisions, ustensiles et équipages destinés au service de la poste, ne pourront être saisis sous aucun prétexte. »

Aucune loi n'a étendu cette prohibition aux machines, instruments et approvisionnements de toute nature destinés au service des chemins de fer, exploités ou non par l'État. Mais il convient de faire remarquer que si les saisies pratiquées à la requête des créanciers d'une compagnie de chemin de fer avaient pour effet d'entraver l'exploitation de la ligne, le service de la poste, en un mot l'exécution d'un service public, le gouvernement nommerait immédiatement un séquestre, comme il a été déjà fait, chargé de l'exploitation du service, et dans ce cas les créanciers ne pourraient plus faire valoir leurs droits que sur le montant net des recettes, déduction faite des frais d'exploitation.

105. — Les lettres confiées à la poste sont insaisissables. C'est, disent les auteurs du *Dictionnaire de procédure*, une conséquence de l'inviolabilité des correspondances (décret du 10 août 1790, rendu sur la proposition de Mirabeau, décret du 10 juillet 1791). — Il en est autrement des articles d'argent confiés à la poste; les receveurs ne peuvent refuser d'accepter les saisies-arrêts qui en seraient faites entre leurs mains. Mais, ainsi que l'observe M. Favart de

Langlade dans son *Répertoire de la nouvelle législation*, v° poste, § VI, II, p. 351, les receveurs des postes doivent exiger que ceux qui font entre leurs mains des saisies-arrêts ou oppositions à la remise des articles d'argent, se conforment à ce que prescrit le décret du 10 août 1807, dont nous avons rapporté le texte et commenté les dispositions.

106. — Les traitements dus par l'État ne sont saisissables que jusqu'à concurrence de la portion déterminée par les lois, ordonnances et règlements.

Aux termes du décret du 19 pluviôse an III, « la trésorerie nationale est autorisée à faire payer aux officiers de troupes, aux commissaires des guerres et tous autres employés dans les armées ou à la suite, grevés d'oppositions par leurs créanciers, les quatre cinquièmes de leurs appointements; le cinquième restant sera réservé aux créanciers, qui pourront d'ailleurs exercer leurs droits sur les autres biens de leurs débiteurs. »

Les retenues ne doivent porter que sur la solde nette (décret du 26 février 1878).

L'article 446 de l'ordonnance sur la solde, du 25 décembre 1837, autorise le ministre de la guerre à ordonner d'office des retenues en sus du cinquième saisissable, lorsqu'il le juge convenable. Il en est de même pour la gendarmerie (décret du 18 février 1863).

L'article 205 du décret du 1er juin 1875 réserve la même faculté au ministre de la marine.

La portion saisissable sur les traitements des fonctionnaires publics et des employés civils, est déterminée, ainsi qu'il suit, par la loi du 21 ventôse an IX :

« Les traitements des fonctionnaires publics et employés civils seront saisissables jusqu'à concurrence du cinquième sur les premiers mille francs et toutes les sommes au-dessous, du quart sur les cinq mille francs suivants, et du tiers sur la portion excédant six mille francs, à quelque somme qu'elle s'élève, et ce, jusqu'à l'entier acquittement des créances. »

Il résulte de cette dernière disposition que les saisies-arrêts ou oppositions faites entre les mains des caissiers ou payeurs, sur les traitements des employés et fonctionnaires civils, n'ont pas besoin d'être renouvelées au fur et à mesure

des termes d'échéance des traitements et appointements; mais elles sont valables et conservent les droits des créanciers, aussi bien sur les traitements échus que sur ceux à échoir, jusqu'à l'entier acquittement des créances.

L'insaisissabilité établie par la loi du 21 ventôse an IX « a été étendue par diverses décisions à une foule d'employés : ainsi, aux instituteurs communaux (déc. du cons. de l'instr. publ. des 29 juin 1835 et 9 janv. 1836); — aux employés des octrois (ord. du 9 déc. 1814); — aux secrétaires de mairie (*Journal des communes*, 7, p. 1, p. 95); — aux percepteurs des contributions (v° instruction du 11 décembre 1879); — aux receveurs des communes et des hospices (inst. gén., 13 juin 1810, Rog., n° 478; Roger, n°s 276 à 282). »

Un arrêt de la cour de Paris, du 18 août 1842 (Dalloz, 1844, II, 111), a jugé que « la portion insaisissable du traitement des employés civils du gouvernement, est réservée pour les besoins communs de l'employé et de sa famille, et peut, par suite, être affectée à l'acquittement d'une pension alimentaire due par cet employé à sa femme et à ses enfants. »

Suivant les auteurs du *Dictionnaire de procédure* (1), et Roger, n°s 294 à 296, « sont insaisissables : les gratifications accordées aux agents forestiers (déc. du 2 oct. 1811); — les indemnités de logement, de fourrages, frais de bureau, etc., gratifications pour entrée en campagne, accordées aux militaires (déc. du min. de la guerre du 28 frimaire an XIII; ord. des 19 janv. 1823, 13 mai 1818, 29 oct. 1820; règl. des 21 nov. 1823, janv. 1825). »

On peut également considérer comme insaisissables les sommes allouées, non à titre de rémunération, mais à titre de remboursement d'avances déjà faites, ou de payement de frais relatifs à l'exécution d'un service public : « telles sont les sommes mandatées pour frais fixes, pour frais de bureau, de tournées, de déplacements, de découcher, de résidence, etc. »

(*Instruction aux trésoriers-payeurs généraux concernant les oppositions, saisies-arrêts et significations de transports faites entre leurs mains sur les sommes dues par l'État*

(1) *Dictionnaire de procédure civile*, t. IV, p. 19, n° 18.

ou par les départements, par M. Léon Say, ministre des finances, 11 décembre 1879.)

La cour d'Amiens a jugé, le 27 novembre 1873, qu'on ne peut saisir les bénéfices d'un débitant de tabac, gérant lui-même, mais qu'on peut saisir la totalité de la redevance due au titulaire du débit par le gérant, parce qu'il s'agit là d'un loyer.

Le tribunal de Villefranche, le 12 octobre 1877, a décidé qu'il appartient aux juges de déterminer, suivant les circonstances, le chiffre de la retenue.

107. — Quant aux pensions accordées par l'État, depuis longtemps en France on les considère comme réservées aux pensionnaires, à titre d'aliments, à l'exclusion de tous autres.

L'article 12 de la déclaration du roi, du 7 janvier 1779, porte que les pensions et grâces viagères ne peuvent être saisies ni cédées pour aucune cause ni raison quelconque, sauf aux créanciers du pensionnaire à exercer, après son décès, sur le décompte de sa pension, toutes les poursuites et diligences nécessaires pour la conservation de leurs droits.

Cette règle fut observée rigoureusement jusqu'en 1791.

Mais à cette époque, la loi du 22 août de cette année établit une exception en faveur des créanciers des pensionnaires qui avaient fourni à leur subsistance.

Quelques années après, la loi du 22 floréal an VII annula cette disposition et statua en ces termes :

« Art. 7. — Il ne sera plus reçu à l'avenir d'opposition au payement des arrérages (des rentes et pensions), à l'exception de celle qui serait formée par le propriétaire de l'inscription ou du brevet de pension.

« Art. 8. — L'opposition du propriétaire sera faite au bureau des payeurs de la trésorerie nationale, chargés du payement des arrérages, par une déclaration écrite, et qui sera signée de lui ou d'un fondé de pouvoirs spécial. — Elle sera annulée de la même manière. »

Bientôt le gouvernement, par un arrêté du 7 thermidor an X, étendit le principe posé dans la loi du 22 floréal an VII même aux cessions, transports et délégations librement consentis par le propriétaire de la pension, et il décida que les créanciers d'un pensionnaire ne pourraient exercer qu'après son décès, et sur le décompte de sa pension, les poursuites

et diligences nécessaires pour la conservation de leurs droits (art. 2 et 3).

Aux termes de l'article 7 de la loi du 19 février 1792 et de l'arrêté susénoncé du 7 thermidor an X, l'insaisissabilité des arrérages des pensions et des traitements civils ou militaires cesse à la mort du titulaire. Les sommes qui restent dues à sa succession, peuvent être intégralement saisies par tous ses créanciers.

108. — Les prohibitions si expresses de cet arrêté avaient fait douter si elles ne mettaient pas obstacle aux réclamations des femmes et des enfants des militaires pour cause d'aliments.

Un avis du conseil d'État, du 11 janvier 1808, fit cesser ces doutes, et décida par interprétation que « le ministre de la guerre peut ordonner une retenue du tiers, au plus, sur la pension ou solde de retraite de tout militaire qui ne remplirait pas, à l'égard de sa femme ou de ses enfants, les obligations qui lui sont imposées par les chapitres v et vi du titre V, du livre Ier du Code civil, sauf le recours du mari au conseil d'État, commission du contentieux, dans le cas où il se croirait lésé par la décision du ministre. »

Un autre avis du conseil d'État, du 2 février 1808, a étendu aux soldes de retraites et pensions militaires de la Légion d'honneur, ainsi qu'aux traitements de réforme, les prohibitions portées par l'arrêté du 7 thermidor an X, tout en confirmant l'avis du 11 janvier que nous venons d'analyser.

109. — Le 11 juin 1808, un autre avis du conseil d'État autorisa le trésor, dans les payements qu'il effectuerait pour soldes de retraites ou pensions militaires, à exercer une retenue, soit comme créancier pour contribution ou trop perçu, soit au nom du corps dont le militaire aurait fait partie et dont il se trouverait débiteur, dans les cas autorisés par les lois, pourvu que, conformément à celle du 19 pluviôse an III, cette retenue n'excédât pas le cinquième de la solde de retraite ou de la pension.

Enfin, un nouvel arrêté du gouvernement, du 10 germinal an X, rendit applicables aux créanciers des militaires invalides les dispositions de l'arrêté du 7 thermidor an X. Comme on le voit, l'inaliénabilité, l'insaisissabilité des pen-

sions sur les fonds généraux du trésor, sont formellement établies par les lois et actes du gouvernement ci-dessus rapportés.

110. — Cette dérogation au droit commun a été sanctionnée de nouveau, en ce qui concerne les pensions des armées de terre et de mer, par les lois des 11 et 18 avril 1831, dont les articles 28 et 30 portent :

« Les pensions de retraite et leurs arrérages sont incessibles et insaisissables, excepté dans le cas de débet envers l'État, ou dans les circonstances prévues par les articles 203 et 205 du Code civil (pour aliments).

« Dans ces deux cas, les pensions de retraite sont passibles de retenues qui ne peuvent excéder le cinquième de leur montant pour cause de débet, et le tiers pour aliments. »

111. — La question de savoir si les prohibitions contenues dans les diverses dispositions législatives que nous venons de rapporter seraient également applicables aux pensions sur fonds de retenues, a soulevé une sérieuse discussion devant les tribunaux. Un arrêt de cassation du 28 août 1815 décida qu'aucune distinction entre les pensions sur le trésor et celles sur fonds de retenues n'était admissible : d'abord, parce que la loi ne la faisait pas ; et aussi, parce qu'en cas d'insuffisance de ces fonds, l'État y supplée par des fonds spéciaux ; et qu'enfin les retenues, dès le moment qu'elles sont autorisées par le gouvernement, devenaient des réserves forcées, imposées par l'État pour contribuer à faire les fonds de pensions éventuelles.

Une ordonnance du 27 août 1817 avait statué dans le sens de cet arrêt. L'article 1er portait qu'il ne serait reçu aucune signification de transport, cession ou délégation de pensions de retraite affectées sur les fonds de retenue ; et suivant l'article 2, le payement desdites pensions ne pouvait être arrêté par aucune saisie ou opposition, à l'exception des oppositions qui pouvaient être formées par le propriétaire du brevet de la pension. Une ordonnance du 30 avril 1823 avait rendu ces dispositions applicables aux indemnités dont jouissent les employés réformés.

Il en résultait qu'à la différence des pensions militaires, il ne pouvait être formé aucune opposition, même pour ali-

ments et débets envers l'État, sur les pensions affectées sur des fonds de retenue.

Cette différence n'était nullement justifiée, car il est certain que les femmes et enfants des pensionnaires retraités sur des fonds de retenue, sont tout aussi dignes d'intérêt que les femmes et enfants des militaires, auxquels la loi a permis d'exercer une retenue sur les pensions de leur père ou mari, dans les circonstances prévues par les articles 205 et 206 du Code civil. — D'un autre côté, on ne voit pas non plus pourquoi l'État n'aurait pas le droit de retenir, pour cause de débet du titulaire, la pension sur fonds de retenue.

La loi du 9 juin 1853 sur les pensions civiles a fait cesser cette anomalie.

Son article 26 est ainsi conçu : « les pensions sont incessibles. Aucune saisie ou retenue ne peut être opérée du vivant du pensionnaire que jusqu'à concurrence d'un cinquième pour débet envers l'État, ou pour des créances privilégiées, aux termes de l'article 2101 du Code civil, et d'un tiers dans les circonstances prévues par les articles 203, 205, 206, 207 et 214 du même Code. » (Voir le *Dictionnaire des pensions inscrites au trésor public.* — Loi du 9 juin 1853, titre IV.)

112. — Une dernière remarque à faire, avant de terminer ce chapitre, c'est que, en règle générale, il faut une loi pour déclarer l'inaliénabilité et l'insaisissabilité des sommes, revenus, arrérages de rentes et de pensions dus par l'État.

En principe, la propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements (C. civ., art. 544).

En outre, les biens du débiteur sont le gage commun de ses créanciers, et le prix s'en distribue entre eux par contribution, à moins qu'il n'y ait entre les créanciers des causes légitimes de préférence (C. civ., art. 2093).

D'un autre côté, tout créancier peut, en vertu de titres authentiques ou privés, saisir-arrêter, entre les mains d'un tiers, les sommes et effets appartenant à son débiteur, ou s'opposer à leur remise (C. de proc., art. 557).

Il résulte de ces dispositions qu'à moins d'une exception établie formellement *par la loi*, toute somme est saisissable.

Ce serait donc à tort, illégalement et par abus de pouvoir, que le conseil d'État, aujourd'hui, et les ministres, soit par arrêtés, soit par autres décisions, voudraient établir l'inaliénabilité et l'insaisissabilité des sommes et créances dues par l'État. — Aucune autorité autre que le pouvoir législatif ne possède actuellement ce droit en France, parce qu'une telle exception déroge positivement aux principes fondamentaux sur la libre disposition des biens, principes consacrés et reconnus par tous nos codes et par nos lois constitutionnelles.

CHAPITRE IV

DE L'INSAISISSABILITÉ DES RENTES SUR L'ÉTAT

SOMMAIRE

113. — Principe général de l'insaisissabilité des rentes sur l'État.
114. — Jurisprudence du conseil d'État et des tribunaux.
115. — Le prix de vente de la rente est saisissable entre les mains du mandataire.
116. — Décret du 3 messidor an XII, qui trace les règles à suivre pour le remplacement, en cas de perte, des extraits d'inscription nominative au grand livre.
117. — Mode de remplacement des autres valeurs nominatives émises par le trésor.
118. — Cas dans lesquels les rentes peuvent être saisies à la requête du trésor.
119. — Oppositions au transfert des rentes à la requête des particuliers, et notamment du syndic de la faillite du titulaire.
120. — Oppositions sur les rentes données en cautionnement.
121. — Oppositions sur les rentes des absents, interdits et sur celles qui dépendent d'une communauté ou d'une succession.
122. — Oppositions sur les rentes affectées à un cautionnement dans l'intérêt des tiers.
123. — Forme de l'opposition.
124. — Arrêtés des 24 messidor an XI et 27 vendémiaire an XIII.
125. — Arrêté du 25 février 1824.
126. — Arrêté du 28 août 1836.

§ I. — Principe général de l'insaisissabilité des rentes.

113. — La loi du 28 août 1793, sur la dette publique, autorisait les oppositions, tant sur le payement des arrérages des rentes inscrites au grand livre que sur l'aliénation des mêmes rentes.

Depuis la formation d'un nouveau grand livre du tiers consolidé de la dette publique, en exécution de la loi du 8 nivôse an VI, les inscriptions de rentes sur l'État, tant pour le capital que pour les arrérages, ont été soumises à des dispositions particulières qui font exception au droit commun.

« Il importait au crédit de l'État de faciliter les transferts

des inscriptions au grand livre de la dette publique, en les dégageant des formalités qui tendent à déprécier cette propriété, et il était instant d'adopter ce qui était commandé par l'intérêt général, comme par le plus grand avantage des rentiers (1). »

En conséquence, la loi du 8 nivôse an VI dispose, dans son article 4 :

« Il ne sera plus reçu à l'avenir d'oppositions sur le tiers conservé de la dette publique inscrite ou à inscrire. — Celles faites sont maintenues, mais le débiteur saisi pourra offrir de rembourser l'opposant à due concurrence avec le tiers conservé, et le créancier qui refuserait son remboursement peut y être contraint en justice, si mieux il n'aime donner mainlevée de l'opposition. — Cependant les comptables envers la République ne pourront en aucun temps disposer de leurs inscriptions, avant l'apurement de leurs comptes, certifié par le bureau de comptabilité, si mieux ils n'aiment fournir caution. »

Une autre loi du même jour, 8 nivôse an VI, expliqua que l'article que nous venons de rapporter n'aurait son effet qu'à dater de deux mois après la publication de ladite loi.

La loi du 22 floréal an VII a confirmé ces dispositions dans ses articles 5, 6, 7 et 8, ainsi conçus :

« Art. 5. — Les arrérages dus pour rentes perpétuelles seront payés au porteur de l'extrait d'inscription au grand livre, sur la représentation qu'il en fera. — Il en donnera son acquit au payeur.

« Art. 6. — Les arrérages de la dette viagère et des pensions seront payés de même au porteur de l'extrait d'inscription ou du brevet de pension. — Il en donnera également son acquit au payeur. — Il sera rapporté à l'appui un certificat de vie du rentier viager ou pensionnaire.

« Art. 7. — Il ne sera plus reçu à l'avenir d'opposition au payement desdits arrérages, à l'exception de celle qui serait formée par le propriétaire de l'inscription ou du brevet de pension. — Cette disposition n'aura son effet qu'à dater de deux mois après la publication de la présente.

« Art. 8. — L'opposition du propriétaire sera faite aux

(1) Préambule de la loi du 28 floréal an VII, relative aux transferts de la dette publique.

bureaux des payeurs de la trésorerie nationale, chargés du payement des arrérages, par une déclaration écrite, et qui sera signée de lui ou d'un fondé de pouvoir spécial. — Elle sera annulée de la même manière. »

Enfin, l'article 1er du décret du 23 thermidor an XIII, relatif aux déclarations de transfert des cinq pour cent consolidés porte :

« A l'avenir la déclaration de transfert des cinq pour cent consolidés sur le registre établi à cet effet près le directeur du grand livre, conformément à la loi du 28 floréal an VII, saisira l'acquéreur de la propriété et jouissance de l'inscription transférée, et ce par la seule signature du vendeur. — Toute opposition postérieure à cette déclaration sera considérée comme non avenue. »

Bien que les dispositions qui précèdent aient été adoptées à une époque où il n'existait qu'une seule espèce de rente sur l'État, celle en cinq pour cent provenant du tiers consolidé, il n'en est pas moins certain qu'aujourd'hui elles s'appliquent également à toutes les parties de la dette publique inscrite, par conséquent aux rentes cinq pour cent créées depuis l'an VII, ainsi qu'à celles quatre et demi, quatre et trois pour cent, inscrites actuellement au grand livre. Les lois portant autorisation de créer ces rentes n'ayant apporté aucune autre exception aux lois sur la dette publique inscrite, que celle concernant le taux de l'intérêt, la quotité du fonds d'amortissement à affecter aux rentes nouvellement créées, et les formes à remplir par le gouvernement pour l'émission ou l'adjudication des emprunts en rentes sur l'État, il est certain que la législation faite, dans l'origine, en vue de la seule rente cinq pour cent, est actuellement applicable à toutes les autres espèces de rentes sur l'État. Par conséquent la défense de former des oppositions au trésor sur les inscriptions de rentes s'étend à toutes les rentes inscrites sur le grand livre de la dette publique.

114. — Il n'est pas besoin de faire remarquer que les règles prescrites pour le transfert des rentes sur l'État ne s'appliquent qu'aux titres de rentes nominatives, les seules qui existassent en l'an VII. Depuis la création des rentes au porteur, alors qu'il n'est plus fait mention du nom du propriétaire sur ces titres, les titres de l'espèce peuvent se tranfé-

rer par la seule remise, ainsi que les billets de la banque de France; et, en vertu de ce principe que possession vaut titre, le trésor n'a pas à intervenir pour assurer la propriété et la jouissance de ces rentes entre les mains du porteur. —

En cette matière, le ministre des finances est investi par les lois sur la dette publique d'un pouvoir très étendu.

Ainsi le conseil d'État a décidé, par arrêt du 19 décembre 1839 (Dalloz, *Jurisprudence générale*, 1840, III, 68), que les lois des 8 nivôse an VI, article 4, et 22 floréal an VII, article 7, qui interdisent toutes oppositions sur les titulaires de rentes sur l'État, autorisent par cela même le ministre des finances, non seulement à rejeter ces oppositions, mais encore à ne pas déférer à des jugements par lesquels les créanciers des titulaires auraient obtenu l'attribution de rentes appartenant à leurs débiteurs. — Telle avait été l'opinion du conseil d'État dans deux avis, l'un du 17 thermidor an X, et l'autre des comités réunis de législation et des finances, du 11 novembre 1817. — C'est en vertu des mêmes principes qu'un autre avis du même conseil, du 4me jour complémentaire an XIII, avait décidé que les syndics d'une réunion de créanciers ne peuvent s'opposer au transfert des rentes appartenant à leur débiteur tombé en faillite, et au domicile duquel les scellés ont été apposés (*Inf.* 119, 3°).

La cour royale de Paris a jugé dans le même sens, par un arrêt du 22 mars 1836 (Sirey, 1836, II, 257), que l'opposition du ministre des finances au transfert d'inscriptions de rentes sur l'État, réclamées par des tiers contre le trésor public, constitue un acte administratif, dont les tribunaux ne peuvent connaître.

De même, suivant la jurisprudence du conseil d'État, les tribunaux sont incompétents pour connaître d'une demande formée contre le ministre des finances, à fin de payement des arrérages d'une rente inscrite au grand livre de la dette publique (arrêt du 23 août 1838; — Sirey, 1839, II, 368).

Ils sont également incompétents pour apprécier les formes et les règlements intérieurs suivis au trésor public pour la remise des inscriptions et le payement des arrérages de la rente. — Mais ils sont compétents pour statuer sur la question de savoir si le mandat en vertu duquel un tiers a touché les arrérages autorisait réellement ce tiers à recevoir, et

si, par suite, le trésor est valablement libéré (arrêt du conseil d'État, du 6 décembre 1836 ; — Dalloz, 1838, III, 41).

Remarquez que, lorsqu'il s'élève des contestations sur la propriété de la rente, le débat doit toujours être porté devant les tribunaux civils, seuls juges, d'après le droit commun, des questions de propriété.

C'est au surplus ce que le conseil d'État a décidé par un arrêt du 14 avril 1839, intervenu à la suite d'un conflit élevé par le préfet de la Seine, au nom du ministre des finances, contre un jugement du tribunal de la Seine. — D'après le dispositif de cet arrêt, la question relative à la propriété de rentes inscrites au trésor public et aux droits que peut y avoir une association qui n'est pas autorisée, est exclusivement de la compétence de l'autorité judiciaire (voyez *Recueil des arrêts du conseil*, 1839, p. 218-221).

Toutefois, il ne faudrait pas conclure de cet arrêt que, lorsque les tribunaux civils ont décidé la question de propriété de la rente, et attribué cette propriété à un tiers, le ministre des finances est tenu de se conformer à cette décision, malgré l'opposition de la personne au nom de laquelle la rente est inscrite. D'après les lois de nivôse an VI et floréal an VII, la rente ne peut être transférée que sur la déclaration du propriétaire dont le nom est sur l'inscription ; cette déclaration emporte consentement de transférer la propriété de la rente, et c'est le seul acte (tant que le propriétaire de la rente existe) qui puisse faire admettre le transfert par le trésor. — Si donc, malgré des décisions judiciaires passées en force de chose jugée, le propriétaire de la rente se refusait à exécuter ces décisions et ne voulait pas faire la déclaration de transfert prescrite par les lois précitées, il est hors de doute que le ministre des finances userait de son droit en refusant d'exécuter les jugements. Nous renvoyons à cet égard à ce que nous avons dit de cette même question au chapitre 1er.

En conformité de cette opinion, nous citerons un arrêt de la cour de Toulouse, du 5 mai 1838 (Dalloz, 1838, II, 136), qui a décidé que « la disponibilité des rentes sur l'État est tellement personnelle au propriétaire de la rente qu'une rente de cette nature, mise dans le lot d'un cohéritier ne peut, malgré celui-ci, être attribuée à ses créanciers inter-

venants au partage, et cela encore bien que les créanciers opposants à partage soient porteurs d'un transfert notarié de la part de leur débiteur.

« Attendu, disent les motifs de cet arrêt, qu'à l'égard des rentes sur l'État, la transmission du titre est indispensable pour saisir le cessionnaire, et que cette transmission ne peut s'opérer que par l'intervention des fonctionnaires spéciaux que la loi a investis de ce droit; — Attendu qu'il résulte de ces divers principes que le droit de disposer de cette sorte de bien est purement personnel au propriétaire débiteur, qu'il ne peut en être dépouillé que de son consentement exprès, manifesté dans les formes prescrites par la loi,. et par la remise du titre même; — Attendu que les motifs de ce privilège, dont l'effet est de soustraire le débiteur à l'application de ce principe conservateur que ses biens sont le gage de ses créanciers, s'expliquent et même se justifient par l'intérêt qu'a l'État à assurer à ses créanciers des avantages qu'il est impossible à tout autre débiteur de leur offrir.... »

La cour de Poitiers a même été plus loin, car elle a jugé, par un arrêt du 16 juillet 1830 (Sirey, 1831, II, 135), que « le séquestre des rentes inscrites sur le grand livre de la dette publique, dans l'objet d'en empêcher provisoirement tout transfert, ne peut être ordonné sur la demande de tiers qui en revendiquent la propriété; ordonner le séquestre serait admettre indirectement l'opposition sur les rentes, contrairement à la défense qu'en fait la loi. »

Mais cet arrêt nous paraît faire une fausse application des lois de la matière, car la loi du 22 floréal an VII admet le propriétaire de l'inscription à former opposition au payement des arrérages. Ce droit est la conséquence la plus naturelle et la plus nécessaire de la propriété de la rente et de sa non-disponibilité, sans le consentement exprès, dans la forme prescrite par la loi, du propriétaire de la rente elle-même. On doit donc admettre l'opposition au payement des arrérages et le séquestre de la rente, lorsque l'inscription se trouve perdue ou retenue par des tiers qui ne sont pas propriétaires de la rente.

Aussi la cour de cassation, chambre civile, a-t-elle décidé, le 28 novembre 1838 (Dalloz, 1839, 1, 6), en confirmant un

arrêt de la cour de Paris, du 7 juillet 1836 « que le principe de l'insaisissabilité des rentes sur l'État, n'est point un obstacle à leur séquestration entre les mains d'un tiers dépositaire par celui qui s'en prétend propriétaire indivis. »

Mais les créanciers d'une succession bénéficiaire, de laquelle dépend une rente sur l'État, n'ont pas le droit de former des oppositions ayant pour but d'empêcher de saisir cette rente, ou d'empêcher qu'elle soit immatriculée au nom des héritiers (Paris, 14 avril 1849; — Dalloz, 49, 2. 190).

Il en est ainsi, même dans le cas où les créanciers ont obtenu la séparation du patrimoine contre l'héritier (Paris, 16 décembre 1848, 30 juillet 1853; — Dalloz, 54, II. 70).

Enfin un arrêt de la cour d'appel de Paris, du 5 juin 1836, a décidé qu'un transfert opéré par-devant notaire, mais en dehors des formalités prescrites par la législation spéciale aux rentes, ne saisissait pas un tiers et n'était pas valable pour l'autoriser à mettre opposition au transfert par l'agent de change. Voir aussi *req.*, 5 juillet 1870.

115. — Il va sans dire que les lois qui déclarent insaisissables les capitaux et les arrérages des rentes sur l'État, sont inapplicables au cas où, après avoir été réalisés et perçus, ces capitaux et ces arrérages se trouvent entre les mains de particuliers : ils peuvent donc être frappés de saisie, même entre les mains du tiers mandataire qui les a touchés pour le titulaire des rentes (arrêt de la cour de cassation du 21 juin 1832; — Dalloz, 1832, I, 331).

116. — Un décret du 3 messidor an XII a tracé les règles à suivre pour le mode de remplacement en cas de perte des extraits d'inscription au grand livre : ce décret, qui ne s'applique bien entendu qu'aux inscriptions nominatives, porte ce qui suit :

« Article 1er. — A l'avenir, il ne sera plus délivré de duplicata des extraits d'inscription aux grands livres des cinq pour cent consolidés et de la dette viagère.

« Art. 2. — Les rentiers qui auraient perdu leurs extraits d'inscription en feront la déclaration devant le maire de la commune de leur domicile. — Cette déclaration, faite en présence de deux témoins qui constateront l'individualité du déclarant, sera assujettie au droit fixe d'enregistrement d'un franc.

« Art. 3. — Ladite déclaration sera rapportée au trésor public. Après en avoir fait constater la régularité, le ministre du trésor public autorisera le directeur du grand livre à débiter le compte de l'inscription perdue, et à la porter à compte nouveau par un transfert de forme : il sera remis au réclamant un extrait original de l'inscription de ce nouveau compte.

« Art. 4. — Le transfert de forme autorisé par l'article précédent aura lieu dans le semestre qui suivra celui pendant lequel la demande d'un nouvel extrait d'inscription aura été adressée au ministre du trésor public. »

Les arrérages de rentes cinq pour cent et trois pour cent étant aujourd'hui payables par trimestre, l'administration est dans l'usage de remplacer le titre perdu après l'échéance du trimestre; elle interprète le décret du 3 messidor, en ce sens qu'il faut attendre l'échéance d'un terme d'arrérages pour délivrer une autre inscription, si aucune réclamation ne s'est produite.

117. — Ce décret est applicable par analogie, en cas de perte d'un certificat nominatif d'une obligation trentenaire, d'un récépissé de souscription à un emprunt public, du bordereau d'annuel d'une rente déposée à titre de cautionnement. La question s'est aussi posée de savoir quelles formalités doit remplir celui qui ne peut pas représenter le bulletin ou la reconnaissance de dépôt d'inscriptions de rente déposées dans une caisse du trésor, soit pour en obtenir la conversion, soit pour en toucher les arrérages. Ces reconnaissances contenant toujours l'indication du nom des déposants, on a pensé que les titres en question pouvaient, sans inconvénients, lui être remis, à charge par lui de justifier de son identité, et en outre :

1° De produire une déclaration de perte conforme au décret du 3 messidor an XII;

2° De s'engager, dans une quittance spéciale, à garantir le trésor contre la réclamation d'un tiers, qui représenterait le bulletin déclaré adiré, prétendant avoir reçu du véritable déposant la mission de retirer pour lui les titres mentionnés dans le bulletin.

3° De faire signifier au trésor un exploit d'huissier par lequel il déclarera qu'ayant perdu son bulletin, et n'ayant

autorisé personne à en faire usage, il s'oppose à ce que les titres déposés et le montant des arrérages échus soient remis à tout autre qu'à lui-même, s'engageant d'ailleurs à rapporter, dans le cas où il viendrait à le retrouver, ledit bulletin, qui doit être considéré comme nul et non-avenu.

Moyennant ces conditions, une décision du 31 janvier 1870, provoquée par la direction du mouvement des fonds, a autorisé le caissier central à remettre les inscriptions déposées au réclamant, et à lui en payer les arrérages (affaire Boitard Alphonse).

§ II. — Cas dans lesquels les rentes peuvent être saisies à la requête du trésor.

118. — On a vu que le paragraphe 3 de l'article 4 de la loi du 8 nivôse an VI défend aux comptables envers l'État de disposer, en aucun temps, de leurs inscriptions avant l'apurement de leur compte, certifié par le bureau de comptabilité, si mieux ils n'aiment donner caution.

Cette disposition autorise l'agent judiciaire du trésor à former opposition sur la rente appartenant à un comptable de deniers publics, dont les comptes ne sont pas apurés.

Dans ce dernier cas, lorsque le trésor se trouve nanti d'une inscription sur le grand livre de la dette publique, appartenant à un comptable de deniers publics, qui est constitué débiteur, par suite de sa gestion, il a sur cette inscription un privilège spécial, résultant de la nature du débet; la compensation s'opère d'elle-même et il ne peut y avoir lieu à la distribution ordonnée par l'article 556 du Code de procédure civile. Cette doctrine résulte d'un arrêt rendu en conseil d'État le 17 novembre 1809 (*Répertoire de la nouvelle législation*, de Favart de Langlade, dette publique perpétuelle, sect. V, n° 101). Il peut même être sursis au payement des arrérages des inscriptions appartenant aux comptables constitués en débet envers le trésor, soit par arrêt de la cour des comptes, soit par décision provisoire du ministre, soit par tout autre acte authentique, jusqu'à la libération du débet, ou jusqu'à ce que le comptable ait transféré au trésor, jusqu'à due concurrence, la propriété de ses inscriptions (arrêté du 24 messidor an XI, art. 2).

Sont également saisissables à la requête du trésor les

rentes des comptables, entrepreneurs, fournisseurs et autres reliquataires de deniers publics (arrêté du 24 messidor an XI).

Il en est de même des rentes sur l'État déposées à titre de cautionnement, soit par des comptables, soit par des entrepreneurs ou fournisseurs, autorisés par différents arrêtés ou règlements, ou par leurs cahiers de charges, à se cautionner en rentes. Cette disposition est renfermée implicitement dans l'arrêté du 13 germinal an X.

La même règle s'appliquait aux rentes affectées aux cautionnements des éditeurs et propriétaires de journaux, sous l'empire de la loi du 9 juin 1819, qui autorisait ce mode de cautionnement.

Il importe de remarquer que toutes ces rentes ne perdent pas, par le dépôt qui en est fait, leur caractère d'insaisissabilité, pour toutes autres créances que celles qui sont relatives à l'objet du cautionnement. C'est ce qui a été jugé par un arrêt de la cour de Paris du 22 juin 1832 (Dalloz 1833, II, 62). Cet arrêt fait mention seulement des rentes appartenant à un journal; il n'est pas douteux cependant que la distinction ne s'applique à tous les cautionnements en rentes sur l'État.

En d'autres termes, le cautionnement ne fait perdre à la rente son caractère d'insaisissabilité que pour les créances qui résultent de l'inexécution des obligations à la sûreté et garantie desquelles le cautionnement est spécialement affecté par les lois et règlements, s'il s'agit d'un fonctionnaire public ou d'un officier ministériel, et par les traités ou conventions, s'il s'agit d'un entrepreneur ou d'un fournisseur pour le compte de l'État, des départements, des communes ou des établissements publics.

§ III. — Cas dans lesquels les rentes peuvent être saisies par les particuliers.

119. — Cette saisie peut avoir lieu d'abord :

1° Par le propriétaire de la rente perdue ou volée (loi du 22 floréal an VII) ;

2° A la requête des préposés ou agents d'une entreprise cautionnée en rentes (décret du 12 décembre 1866) ;

3° A la requête du syndic de la faillite du titulaire de la rente (voyez p. 118).

Les articles 17, 18 et 19 de l'instruction ministérielle du 1er mai 1819 disposent en effet que cette rente peut être transférée au profit de la masse par le syndic, sur l'autorisation du juge-commissaire, et cette solution a été consacrée par divers arrêts de la cour des comptes; elle a été confirmée par un arrêt de la chambre civile de la cour de cassation du 8 mars 1859, qui a jugé que le jugement déclaratif de la faillite emportant dessaisissement pour le failli de l'administration de ses biens, les syndics peuvent retenir dans la masse à partager l'inscription de rente appartenant au failli et l'*aliéner valablement*, parce qu'alors c'est au nom du failli et comme leurs mandataires légaux que procèdent les syndics, selon les exigences de la liquidation de la faillite (Sirey-Villeneuve, 1860, I, 418).

La question avait été résolue dans le même sens en, 1847, par le ministre des finances, sur un rapport signé par M. Magne, directeur du contentieux, mais cette décision a été détruite le 24 mai 1871, dans l'incendie du ministère des finances, et il n'en reste aucune trace.

Dans le sens contraire, on peut citer un arrêt de la chambre des requêtes du 8 mai 1854 (Dalloz, 1854, I, 146), d'après lequel le failli ne serait pas dessaisi de sa rente et conserverait le droit de l'aliéner directement, parce que l'article 443 du Code de commerce ne le dépouille que de l'administration de ses biens et que les lois spéciales exigent que le transfert soit signé par le propriétaire lui-même (S. C. dissertation de M. Dutruc; Sirey, 1860, I, 418; — Mollot, *Gazette des tribunaux* du 7 juin 1860; — Dalloz, v° trésor public, n° 1161).

Toutefois la doctrine de la cour de cassation nous semble destinée à prévaloir; elle a été admise par la cour d'Orléans, dont l'arrêt en date du 9 avril 1878 est ainsi motivé :

« Attendu que les rentes sur l'État ne sont pas insaisissables de leur essence; qu'à l'origine, au contraire elles avaient été expressément déclarées par la loi du 24 août 1793, soumises à toutes oppositions de la part des créanciers de chaque rentier; que si, pour favoriser le crédit de l'État et dans un intérêt d'administration les lois des 8 nivôse an VI et 22 floréal an VII ont déclaré qu'à l'avenir les rentes et leurs arrérages ne pourraient plus être frappés de saisie-arrêt, il ne ressort ni du texte ni des motifs de ces lois pris

dans leur ensemble, que le législateur ait entendu imprimer à ces valeurs, devenues aujourd'hui l'un des principaux éléments de la richesse publique, un caractère d'insaisissabilité absolue, et conférer aux titres ce privilège exorbitant, de les voir, même en cas de faillite, échapper à toute atteinte, même de la part des créanciers les plus légitimes;

« Attendu que, ramenées à leur véritable signification et renfermées dans leur cadre, les dispositions des lois précitées ne sont point inconciliables avec le texte si formel de l'article 443 du Code de commerce... »

« Attendu qu'il faut reconnaître que par l'effet du dessaisissement prononcé contre le failli par cet article, les titres de rente échus dans le patrimoine d'un débiteur, soit avant l'ouverture de sa faillite, soit durant le cours de cette faillite et avant la cessation de cet état, tombent dans son actif devenu le gage commun de ses créanciers, et cela sans que ces derniers aient besoin de recourir à la voie d'action prohibée par les lois de l'an VI et de l'an VII. »

120. — 4° Les rentes données en nantissement peuvent être vendues à la requête du créancier gagiste.

C'est une conséquence de la loi du 8 septembre 1830, qui a autorisé le dépôt des fonds publics français, et par conséquent des rentes sur l'État, en nantissement d'un prêt. Cette loi a ainsi donné au créancier prêteur le privilège que l'avis du conseil d'État du 13 brumaire an X refusait aux créanciers; il est évident qu'en autorisant ce dépôt elle a voulu lui procurer un effet déterminé, et permettre aux créanciers nantis de s'assurer la réalisation du gage. Cette réalisation doit être autorisée par les tribunaux, et si le tribunal ordonnait la vente, au profit d'un créancier, d'une inscription qui n'aurait pas été régulièrement donnée en nantissement, le trésor serait en droit de se refuser à l'exécution d'un pareil jugement.

C'est ce qui a été reconnu par le conseil d'État dans les circonstances suivantes :

Trois inscriptions de rente 3 0/0 immatriculées au nom d'un sieur Thierry étaient devenues la propriété d'une dame Despinoy, legataire universelle du titulaire.

Un jugement du tribunal de Valenciennes, du 16 avril 1875, confirmé sur appel par la cour de Douai le 20 décembre sui-

vant, avait reconnu que ces inscriptions avaient été données en nantissement par les époux Despinoy à M. Beauvoir, notaire à Valenciennes, pour sûreté de créances exigibles, et que ce dernier était autorisé à vendre ces titres jusqu'à concurrence de sa créance. Or ce nantissement ne résultait que d'une simple correspondance.

Le trésor refusa d'exécuter l'arrêt sus-énoncé, attendu que le principe de l'insaisissabilité des rentes ne permettait pas la cession forcée d'un titre au profit d'un créancier, sans le concours du débiteur.

Sur le pourvoi formé par le sieur Beauvoir, il est intervenu un arrêt du 2 août 1878, dont nous reproduisons les motifs :

« Considérant qu'aux termes de l'article 4 de la loi du 8 nivôse an VI, il ne peut être reçu aucune opposition sur la dette publique inscrite ; que, d'après l'article 3 de la loi du 28 floréal an VII, les transferts ne peuvent être opérés que sur la déclaration du propriétaire du titre de rente, qui remet au bureau chargé de recevoir les transferts l'extrait d'inscription qu'il entend transférer et dont la signature est biffée en sa présence ; que la minute du transfert doit être signée par lui ou par son fondé de pouvoir spécial ;

« Qu'il résulte de ces dispositions que les rentes sur l'État inscrites au grand livre sont insaisissables ;

« Considérant que, pour demander le transfert de ces trois titres de rente appartenant à la dame Despinoy, le sieur Beauvoir ne produisait ni procuration spéciale de la dame Despinoy, l'autorisant à former cette demande, ni aucune pièce constatant son consentement au transfert, mais se présentait comme créancier des époux Despinoy et produisait des décisions judiciaires déclarant que les titres de rente lui avaient été remis en nantissement par les époux Despinoy, en l'autorisant à en poursuivre la vente ;

« Que le ministre des finances, en rejetant, nonobstant ces décisions, la demande de transfert formée dans ces conditions, a fait une juste application des dispositions des lois des 8 nivôse an VI et 28 floréal an VII.

« Décide... etc. »

121. — 5° Des oppositions peuvent également être formées sur les rentes des absents, des interdits, de la femme commune en biens par son mari, sur celles du mari par suite

de demandes en séparations de corps ou de biens, sur celles d'une succession à la requête des héritiers, légataires et autres ayants droit. Mais ces diverses oppositions ne sont que des revendications de propriété ou des actions en redressement de dol.

122. — 6° Enfin, lorsqu'un cautionnement en rentes a été réalisé, non dans l'intérêt de l'État, mais dans l'intérêt des tiers, comme par exemple le cautionnement des conservateurs des hypothèques, celui qui a obtenu une condamnation pour faits de charges, peut faire valoir ses droits sur l'inscription déposée au trésor.

§ IV. — Forme des oppositions.

123. — A l'égard de la forme de l'opposition, elle consiste dans un simple acte *extrajudiciaire*, que l'ayant droit à la propriété de l'inscription fait signifier au trésor par huissier, sans qu'il soit besoin pour lui d'énoncer un titre ou d'obtenir une permission préalable du juge.

Il ne faut pas confondre les oppositions dont il vient d'être parlé avec celles d'un créancier, qui aurait pour unique objet d'arrêter le capital ou les arrérages d'une inscription sur son débiteur. Les oppositions de cette dernière espèce sont toujours rejetées même en vertu de jugements, si ce n'est de la part du trésor sur une rente appartenant à un comptable de deniers publics, en vertu de la loi du 8 nivôse an VI, de celle du 21 floréal an VII et de l'arrêt du conseil d'État du 11 novembre 1817.

124. — L'arrêté consulaire du 24 messidor an XI, inséré au *Bulletin des Lois* et postérieur à la loi du 22 floréal an VII, dont l'article 7 statuait qu'il ne serait plus reçu à l'avenir d'opposition au payement des arrérages des rentes et pensions, à l'exception de celle qui serait formée par le propriétaire de l'inscription ou du brevet de pension, renferme les dispositions suivantes :

« ARTICLE 1er. — Les comptables contre lesquels il n'existe pas d'arrêté qui les constitue en débet continueront de jouir des arrérages de leurs inscriptions au grand livre, tant perpétuelles que viagères, conformément à la loi du 26 floréal an V sous les réserves portées par celle du 8 nivôse an VII.

« Art. 2. — A l'égard des autres comptables, des fournisseurs auxquels il a été fait des avances, et autres reliquataires de deniers publics, qui auront été constitués débiteurs, soit par la comptabilité nationale, soit par le conseil général de liquidation, soit par arrêté provisoire, dans la forme autorisée par les lois des 12 vendémiaire et 13 frimaire an VIII, soit par tout autre acte authentique, il sera sursis au payement de l'annuel de leurs inscriptions jusqu'à ce qu'ils se soient libérés de leur débet, ou qu'ils aient transféré, jusqu'à due concurrence, au profit du trésor public, la propriété de leurs inscriptions au grand livre, dans les cas où ce mode de libération est admis par les lois. »

La loi du 26 floréal an V, visée par cet arrêté, avec celles des 24 août 1793, 12 vendémiaire et 13 frimaire an VIII, sur la dette publique, porte que les oppositions formées par l'agent judiciaire sur les comptables n'affectent que la propriété des inscriptions au grand livre et non les arrérages ni les pensions.

Enfin une décision du conseil, du 27 vendémiaire an XIII, porte ce qui suit :

« A l'avenir, les empêchements à mettre par l'agent judiciaire au transfert des inscriptions appartenant à des comptables de deniers publics ne seront plus signifiés par exploits; ils seront faits par une note administrative signée dudit agent, dont un double lui sera remis par le conservateur des oppositions.

« Il en sera de même pour les empêchements à mettre au payement de l'annuel des inscriptions appartenant à des comptables établis débiteurs. »

125. — En exécution de cette législation, et jusqu'à l'année 1824, les possesseurs de rentes sur l'État avaient été obligés à tort, et contrairement à l'article 192 de la loi du 24 août 1793, de produire tous indistinctement, pour le transfert de leurs inscriptions, un certificat de non-opposition; mais M. de Villèle, ministre des finances, les affranchit de cette obligation par son arrêté du 25 février 1824, ainsi conçu :

« Nous, ministre, secrétaire d'État des finances,

« Vu : 1° la loi du 8 nivôse an VI, portant, article 4, qu'il ne sera plus reçu d'opposition sur le tiers consolidé de la dette publique inscrit ou à inscrire, et que cependant les

comptables du trésor ne pourront disposer de leurs inscriptions avant l'apurement de leurs comptes; « 2° Vu l'article 7 de la loi du 22 floréal an VII, qui autorise l'admission des oppositions formées par le propriétaire d'inscriptions;

« Vu l'arrêté du gouvernement du 24 messidor an XI, portant, article 2, qu'il sera sursis au payement de l'annuel des inscriptions appartenant aux comptables, fournisseurs et autres reliquataires de deniers publics constitués débiteurs du trésor;

« Vu également les lois des 9 février 1792, 30 mai et 24 août 1793, et le décret du 18 août 1807;

« Vu enfin la décision ministérielle du 27 vendémiaire an XIII, relative au mode des oppositions à former par l'agent judiciaire du trésor aux payement et transfert des arrérages des rentes appartenant aux débiteurs de l'État;

« Considérant que, dans l'esprit comme dans l'application des principes établis par les lois et arrêtés ci-dessus, les oppositions autorisées pour la conservation des droits du trésor ou de ceux des propriétaires de rentes, ne doivent frapper que les inscriptions nommément désignées, que c'est à tort que tous les possesseurs de rentes au grand livre ont été indistinctement astreints, préalablement au payement de leurs arrérages, au certificat de non-opposition;

« Que cette mesure a le double inconvénient de nuire à la célérité des opérations, et d'atténuer le privilège d'insaisissabilité des rentes inscrites, et qu'ainsi il n'importe pas moins aux intérêts des particuliers qu'à ceux de l'administration elle-même de faire cesser un ordre de choses abusivement adopté;

« Sur le rapport du directeur de la dette inscrite, du payeur des dépenses centrales et de l'agent judiciaire du trésor, nous avons arrêté et arrêtons ce qui suit :

« Article 1er. — Le payeur des dépenses centrales fera dresser par le chef du bureau des oppositions l'état de toutes celles formées, tant au transfert qu'au payement annuel des rentes perpétuelles et viagères inscrites au grand livre; il transmettra cet état à la direction de la dette inscrite.

« Art. 2. — Le directeur de la dette inscrite prendra les mesures nécessaires pour que les oppositions mentionnées audit état soient appliquées aux inscriptions actuellement

existantes au nom des individus saisis, de manière à ce que le transfert ou le payement de l'annuel de ces inscriptions ne puisse s'effectuer au préjudice desdites oppositions.

« Art. 3. — Toutes les oppositions qui auront été reconnues ne frapper sur aucune rente perpétuelle ou viagère, actuellement inscrite au grand livre, seront immédiatement rayées et considérées comme non avenues.

« Art. 4. — A l'avenir, toutes les oppositions formées sur les inscriptions dans l'intérêt du trésor seront faites entre les mains du chef du bureau des oppositions.

« Art. 5. — Aucune opposition ne sera reçue par ce préposé si, outre les formalités prescrites en pareille matière, elle ne contient la désignation des inscriptions saisies par noms, prénoms, sommes et numéros.

« Art. 6. — Tous les jours, avant la fin de la séance, le chef du bureau des oppositions (qui était alors sous l'autorité du payeur des dépenses centrales) fera remettre au directeur de la dette inscrite l'état, certifié par lui, de toutes celles qui lui auraient été notifiées dans la journée, et le directeur de la dette inscrite fera faire immédiatement les mentions nécessaires pour arrêter le transfert ou le payement des inscriptions saisies.

« Art. 7. — Toutes les inscriptions frappées d'opposition seront, comme par le passé, portées sur les états d'arrérages remis aux payeurs de Paris ou des départements avec les annotations nécessaires pour suspendre le payement de celles dont le capital et les intérêts seraient également saisis.

« Art. 8. — Le payeur des dépenses centrales continuera de recevoir, conformément aux dispositions de l'article 8 de la loi du 22 floréal an VII, les oppositions qui n'auraient pour objet que le payement des arrérages.

« Art. 9. — Au moyen des dispositions qui précèdent, et à compter du 8 mars prochain, époque de l'ouverture de la jouissance, du 22 du même mois pour les écritures du grand livre, le certificat de non-opposition précédemment requis pour les transferts et mutations ne sera plus exigé qu'à l'égard des inscriptions nommément saisies.

« Art. 10. — Le directeur de la dette inscrite, le payeur des dépenses centrales du trésor et l'agent judiciaire du

trésor sont chargés de l'exécution du présent arrêté, qui sera notifié à l'administration des domaines. »

126. — Plus tard la loi du 9 juillet 1836, article 13, ayant réglé d'une manière définitive le mode des saisies-arrêts ou oppositions sur les sommes dues par l'État, un arrêté ministériel du 28 août suivant détermina les attributions des divers bureaux du trésor, relativement aux oppositions et empêchements à admettre à la dette publique.

Cet arrêté est ainsi conçu :

« Le pair de France, ministre secrétaire d'État des finances,

« Vu les articles 7 et 8 de la loi du 22 floréal an VII, etc.;

« Vu l'arrêté ministériel du 25 février 1824, etc.;

« Considérant, etc., etc.;

« Sur le rapport du directeur du contentieux et de la dette inscrite,

« Avons arrêté et arrêtons ce qui suit :

« ARTICLE 1er. — A l'avenir, il ne sera plus reçu par les bureaux de la dette inscrite aucune signification d'opposition, de saisie-arrêt, de cession, de transport, d'affectation en garantie, ni de tous autres actes, ayant pour objet d'empêcher le transfert des rentes de toutes natures, inscrites au grand livre, ni d'arrêter les arrérages.

« ART. 2. — Toutes les significations mentionnées en l'article précédent devront, conformément à la loi du 9 juillet 1836, article 13, être faites entre les mains du conservateur des oppositions.

« Le conservateur devra donner immédiatement connaissance de ces significations, savoir :

« Au directeur de la dette inscrite s'il s'agit d'un empêchement au transfert d'une rente;

« Au caissier payeur central du trésor, s'il y a lieu d'arrêter le payement des arrérages.

« ART. 3. — Le payeur central continuera de recevoir directement, suivant la forme prescrite par la loi du 22 floréal an VII, les oppositions que les rentiers et autres pensionnaires de l'État sont amenés à former sur les arrérages des effets de la dette inscrite.

« ART. 4. — Le directeur de la dette inscrite continuera à former *initiativement* sur les rentes inscrites au grand

livre les empêchements administratifs qu'il jugerait nécessaires à la garantie du trésor ou aux intérêts des tiers, dans le cas où l'empêchement devrait embrasser le capital et les arrérages de la rente. L'opposition au payement de ces arrérages, qui était précédemment adressée directement aux payeurs, sera transmise au conservateur des oppositions, qui la notifiera au payeur central du trésor.

« Art. 5. — Toutes les inscriptions frappées d'opposition seront, comme par le passé, portées sur les états d'arrérages remis au payeur par la direction de la dette inscrite, avec les annotations nécessaires pour arrêter le payement de celles dont le capital et les intérêts seraient également saisis.

« Art. 6. — Le directeur de la dette inscrite, le payeur central et le directeur du contentieux sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté. »

Les mêmes dispositions ont été édictées par le décret du 18 décembre 1869, articles 71 et suivants.

CHAPITRE V

DES CAUTIONNEMENTS DES FONCTIONNAIRES PUBLICS ET OFFICIERS MINISTÉRIELS; — DES COMPTABLES DU TRÉSOR; — DES FOURNISSEURS, ENTREPRENEURS ET CONCESSIONNAIRES DE SERVICES ET TRAVAUX D'UTILITÉ PUBLIQUE; — DES PROPRIÉTAIRES DE VALEURS DU TRÉSOR PERDUES OU VOLÉES; — DES GÉRANTS ET PROPRIÉTAIRES DE JOURNAUX OU ÉCRITS PÉRIODIQUES.

SOMMAIRE

127. — Indication des anciens édits, relatifs aux cautionnements, en vigueur avant 1789.
128. — Législation de 1791 à l'an IV.
129. — Division du chapitre.

PREMIÈRE SECTION. — *Cautionnements des fonctionnaires publics, des officiers ministériels et des comptables des deniers publics.*

§ Ier. — Création de ces cautionnements; — Fixation de leur quotité actuelle.

130. — Cautionnement en immeubles imposé aux réceveurs des contributions directes, par la loi du 5 germinal an IV.
131. — Celle du 6 frimaire an VIII exige que le cautionnement soit en espèces métalliques.
132. — La loi du 7 ventôse an VIII assujettit à l'obligation du cautionnement en numéraire divers comptables et les notaires.
133. — Les dispositions de cette loi sont étendues, par celle du 27 ventôse an VIII, aux greffiers, avoués et huissiers.
134. — Elles sont également étendues aux commissaires priseurs, aux agents de change, aux courtiers et à divers comptables.
135. — Texte du titre IX de la loi du 28 avril 1816.
136. — Ordonnances rendues pour son exécution.
137. — Ordonnance interprétative du 9 octobre 1816, en ce qui concerne les greffiers des tribunaux de police, les greffiers des justices de paix et les huissiers. Lois fixant les bases des cautionnements des trésoriers généraux, receveurs particuliers et percepteurs.
138. — Ordonnances qui ont fixé le cautionnement du caissier de la caisse centrale du trésor public; celui des payeurs principaux de la dette publique et des dépenses des ministères, des payeurs des départements et des ports, des agents de change et courtiers.
139. — Le chef agent comptable du grand livre et le chef agent comptable des mutations et transferts, assujettis à fournir un cautionnement, par l'ordonnance du 8 décembre 1832.
140. — Indication de divers autres emplois assujettis à cautionnement.
141. — Nomenclature des fonctionnaires, officiers ministériels et comptables soumis au cautionnement.
142. — Décret du 31 janvier 1872, qui détermine les bases des cautionnements fournis en rentes sur l'État.

§ II. — Versement au trésor des cautionnements en numéraire et inscription de ceux en rentes sur l'Etat; — Réception des cautionnements donnés en immeubles; — Suppléments de cautionnements à fournir par suite de mutations d'emploi ou de condamnations; — Cautionnements à résidence fixe, et sans fixation de résidence; — Cautionnements affectés à plusieurs gestions successives.

143. — Règle générale, établie par l'article 97 de la loi du 28 avril 1816, en ce qui concerne l'obligation, pour certains fonctionnaires, de fournir leurs cautionnements en numéraire; justification de cette mesure.
144. — Les cautionnements en rentes sur l'État offrent des garanties encore plus complètes; nécessité de convertir tous les cautionnements en numéraire et en immeubles, en cautionnements à fournir en rentes sur l'État.
145. — Le service des cautionnements, autrefois fait par la caisse d'amortissement, a été attribué au trésor par la loi du 28 avril 1816 et par l'ordonnance du 8 mai suivant.
146. — Règles relatives au versement des cautionnements en numéraire; — Récépissés comptables; — Certificats d'inscription et certificats de privilège de second ordre, soumis au contrôle.
147. — La justification du versement du cautionnement est exigée avant l'entrée en fonctions du titulaire.
148. — Certificats d'inscriptions de cautionnements en rentes.
149. — Réception des cautionnements en immeubles des comptables de l'administration des finances, et des conservateurs des hypothèques; difficultés et inconvénients qui résultent de cette espèce de cautionnement.
150. — Distinction à faire entre les diverses fonctions ou emplois des titulaires de cautionnement, pour savoir s'il est nécessaire, en cas de changement ou mutation d'emploi ou de fonction, de fournir un nouveau cautionnement.
151. — Conséquences qui en résultent, relativement aux créanciers pour faits de charge.
152. — Dispositions législatives, qui ont autorisé les comptables à faire servir leur cautionnement à la garantie de plusieurs gestions successives.
153. — Ordonnance du 25 juin 1835, qui règle les formalités relatives à l'application des cautionnements d'une gestion à une autre, en cas de changement de fonctions ou de résidence des titulaires.
154. — Extrait de l'ordonnance du 17 septembre 1837, en ce qui concerne les cautionnements des percepteurs et receveurs des communes et des établissements de bienfaisance.
155. — Nouveaux cautionnements, ou suppléments à fournir par les titulaires, en cas de condamnation poursuivie et exécutée sur le cautionnement primitif.

§ III. — Taux de l'intérêt payé par le trésor aux titulaires de cautionnements; — Prescription quinquennale des intérêts dus par l'État.

156. — Ancien taux des intérêts des cautionnements; — Taux actuel.
157. — Service des intérêts à Paris et dans les départements; à quelles personnes le payement peut être fait; formalités à remplir pour le recevoir.
158. — Prescription quinquennale des intérêts des cautionnements.

§ IV. — Privilège de premier ordre sur les fonds et sur les intérêts des cautionnements, pour créances résultant d'abus et prévarications commis par les titulaires dans l'exercice de leurs fonctions.

159. — Affectation spéciale du cautionnement à la garantie de la gestion du titulaire.
160. — Dispositions de la loi du 21 ventôse an VII, relative aux conservateurs des hypothèques; — De celle du 25 ventôse an XI, relative au notariat.

161. — Explications données, lors de la discussion du Code civil, sur les privilèges dont les cautionnements peuvent être l'objet.
162. — Lois du 25 nivôse et du 6 ventôse an XIII.
163. — Créances auxquelles est attribué le privilège de premier ordre; — Faits de charge ou de fonctions.
164. — Le privilège de premier ordre, appartenant à l'État sur les cautionnements des comptables, n'exclut pas celui qui pourrait être revendiqué par les particuliers en cas d'abus et de prévarications.
165. — Les créanciers d'un officier ministériel, pour faits de charge, viennent par concurrence sur le cautionnement.
166. — Il n'en est pas toujours de même des créanciers, pour faits de charge, d'un comptable qui a exercé plusieurs gestions successives.
167. — Les cautionnements en immeubles sont régis par des principes différents.
168. — Comment doit s'exercer le privilége du trésor, lorsqu'un comptable se trouve chargé simultanément de la recette de plusieurs gestions, par exemple un percepteur qui serait en même temps receveur municipal ? — Dispositions de l'article 11 de l'ordonnance du 17 septembre 1837.
169. — Les condamnations qui prononcent des amendes ne doivent pas être considérées comme faits de charge, et ne sont pas privilégiées.
170. — Le privilège pour faits de charge dure tant que le cautionnement subsiste.
171. — Formalités imposées aux comptables qui cessent leurs fonctions, pour retirer leur cautionnement.
172. — *Quid*, dans le cas où le cautionnement n'aurait pas été remboursé ?
173. — Durée du privilège de premier ordre sur les cautionnements en immeubles, spécialement en ce qui concerne les conservateurs des hypothèques.
174. — Le cautionnement est le gage, mais non la mesure, des actions que l'on a contre le titulaire.
175. — Les créanciers, pour faits de charge, peuvent faire saisir et distribuer les cautionnements en numéraire; ils peuvent poursuivre l'expropriation de ceux en immeubles.

§ V. — Privilège de second ordre en faveur des bailleurs de fonds de cautionnement.

176. — Origine de ce privilège; — La Chambre des députés s'est prononcée, en 1840, pour le maintien des lois qui l'ont autorisé.
177. — Décrets des 28 août 1808 et 22 décembre 1812.
178. — Effet du privilège de second ordre.
179. — S'étend-il aux intérêts produits par le cautionnement ?
180. — Ce privilège dure jusqu'au remboursement du bailleur de fonds.
181. — Lorsque la déclaration de privilège de second ordre, primitivement inscrite, a été annulée après le remboursement opéré par le titulaire, le privilège de second ordre peut-il être attribué de nouveau aux prêteurs qui ont fait les fonds du remboursement ?
182. — Époque à laquelle la somme prêtée pour fournir le cautionnement se trouve affranchie de tout recours.
183. — Formalités à remplir par les comptables qui changent de fonctions, lorsqu'il y a un bailleur de fonds de leur cautionnement.
184. — La faculté d'emprunter, avec réserve de privilège au profit du prêteur, appartient à tous les comptables publics.
185. — Le privilège de second ordre peut-il être constitué, lorsque le cautionnement est en rentes sur l'État ?
186. — *Quid* en ce qui concerne les cautionnements fournis en immeubles ?

§ VI. — Actions des créanciers ordinaires sur le cautionnement; — Saisies-arrêts et oppositions.

187. — Les créanciers ordinaires ne peuvent faire valoir leurs droits sur le cautionnement qu'après les créanciers privilégiés de premier et de second ordre.

188. — Oppositions sur les cautionnements; elles affectent le capital et les intérêts échus et à échoir.
189. — La prescription de cinq ans n'est pas applicable aux capitaux des cautionnements, mais seulement aux intérêts; — La prescription quinquennale est-elle applicable aux oppositions formées sur les cautionnements en numéraire?
190. — Cession ou transport du cautionnement.
191. — Les oppositions ne sont pas reçues sur les cautionnements en rentes sur l'État.
192. — Ceux en immeubles ne sont pas susceptibles d'oppositions; les créanciers ont le droit de faire inscrire les condamnations qu'ils obtiennent.
193. — Les créanciers ordinaires peuvent-ils faire procéder à la distribution du cautionnement en numéraire, avant la cessation des fonctions du titulaire? Si le cautionnement était immobilier, pourraient-ils poursuivre l'expropriation?
194. — Les cautionnements en rentes ne peuvent être ni saisis, ni transférés à la requête des créanciers.
195. — Peine prononcée contre les fonctionnaires qui n'ont pas fourni ou complété leurs cautionnements.

§ VII. — Remboursement des cautionnements en numéraire des officiers ministériels et des comptables; affranchissement des inscriptions de rentes données en cautionnement; — Libération des immeubles affectés aux cautionnements des comptables; — Consignation des cautionnements non remboursés.

196. — Formalités à remplir par les officiers ministériels pour obtenir le remboursement de leurs cautionnements.
197. — Justifications exigées des héritiers du titulaire.
198. — Conditions à remplir par les comptables.
199. — Comment s'opère le remboursement.
200. — Le ministre des finances peut faire consigner le montant des cautionnements en numéraire, dont le remboursement n'est pas réclamé; — les créanciers ont intérêt à exiger cette consignation.

§ VIII. — Compétence respective des tribunaux ordinaires et de l'administration, relativement aux questions qui peuvent s'élever à l'occasion des cautionnements.

201. — Questions de la compétence des tribunaux.
202. — Difficultés dont la solution appartient à l'autorité administrative.
203. — Droits du tribunal de la situation des biens, en ce qui concerne la réception des cautionnements en immeubles.
204. — Le ministre des finances peut seul autoriser le remboursement des cautionnements.

Deuxième section. — *Cautionnements des fournisseurs, entrepreneurs et concessionnaires de services et de travaux d'utilité publique.*

205. — Affectation de ces cautionnements.
206. Nécessité d'une loi sur cette matière.
207. — Ordonnances royales des 4 décembre 1836 et 14 novembre 1837.
208. — Clauses et conditions générales imposées aux entrepreneurs des ponts et chaussées.
209. — Clauses et conditions générales des entrepreneurs du génie militaire.
210. — Cautionnements des entrepreneurs de la marine et de la guerre.
211. — La caisse des dépôts et consignations est chargée du service des cautionnements des entrepreneurs et concessionnaires.
212. — L'adjudicataire qui a réalisé son cautionnement, soit en rentes sur l'État, soit en numéraire, a épuisé son droit d'option; le cautionnement doit subsister, tel qu'il a été réalisé pendant toute la durée de la garantie exigible.

213. — Formalités qui accompagnent le versement en numéraire ou le transfert des rentes; — Intérêts dus à partir du 61e jour du versement; — Prescription quinquennale des intérêts.
214. — Privilège de second ordre sur ces cautionnements; — Privilège des sous-traitants des services de la guerre; — Renvoi.
215. — Cautionnements immobiliers des entrepreneurs.
216. — Le privilège des ouvriers et sous-traitants, résultant de la loi du 26 pluviôse an II, s'étend-il sur le cautionnement ?
217. — Saisies-arrêts et distribution par contribution des cautionnements des fournisseurs et entrepreneurs.
218. — Remboursement; — Formalités et justifications prescrites.
219. — Affranchissement des immeubles affectés au cautionnement.

TROISIÈME SECTION. — *Cautionnements exigés en cas de perte de valeurs du trésor.*

220. — Décret du 18 décembre 1869, sur le remplacement des rentes sur l'État et des autres valeurs du trésor au porteur perdues ou adirées.

QUATRIÈME SECTION. — *Cautionnements des journaux et écrits périodiques.*

221. — Obligation de ces cautionnements introduite par la loi du 9 juin 1819.
222. — Modifications résultant de la loi du 18 juillet 1828.
223. — Nouveaux changements apportés par celle du 14 décembre 1830.
224. — Loi du 9 septembre 1835.
225. — Le cautionnement doit être versé en numéraire.
226. — Décret du gouvernement provisoire du 4 mai 1848 qui supprime le cautionnement des journaux. — Décret du 9 août 1848 qui le rétablit, le maximum est fixé à 24,000 fr. — Article 1er de la loi du 16 juillet 1850. — Décret du 17 février 1852.
227. — Décret du gouvernement de la défense nationale du 10 octobre 1870, qui abolit les cautionnements des journaux. — Loi du 6 juillet 1871, qui abroge le décret du 10 octobre 1870. — Le cautionnement peut être grevé en tout ou en partie du privilège de second ordre au profit des bailleurs de fonds qui auront rempli les conditions exigées en pareil cas (Article 4 de la loi de 1871).
228. — Le cautionnement est affecté par privilège au payement des frais, dommages-intérêts et amendes auxquels les propriétaires, gérants ou auteurs des articles incriminés pourront être condamnés (Article 4 de la loi du 6 juillet 1871).
229. — Le cautionnement doit toujours être complet pour que le journal puisse paraître (Article 5 de la même loi).
230. — Ordonnance du 18 novembre 1835 sur le mode d'exécution de la loi du 9 septembre précédent.
231. — Résumé des modifications à introduire par une loi générale dans la législation des cautionnements.

127. — L'idée d'assujettir à un cautionnement, au profit de l'État, certains fonctionnaires, employés et entrepreneurs, n'est pas nouvelle en France.

Bien avant la révolution de 1789, un grand nombre d'édits et d'arrêts du conseil avaient introduit le principe du cautionnement et réglé son application en ce qui concernait toutes les parties des finances du royaume. Tel était l'objet des arrêts du conseil des 30 avril 1750, 16 mars 1760,

3 mars 1761, 26 décembre 1762, 8 mars 1771 et 17 février 1779.

Ce dernier arrêt formait, suivant M. Merlin, le dernier état de la jurisprudence; on peut voir dans le *Répertoire*, V^is^ *Cautionnements des employés*, l'analyse de ses dispositions, qui ne s'éloignent pas beaucoup des principes adoptés par la législation actuellement en vigueur.

128. — Après la suppression des compagnies de finances et de tous les emplois de l'ancien régime, il fut rendu, le 22 septembre 1791, une loi pour le remboursement de tous les cautionnements des employés comptables et non comptables de la ferme et de la régie générale.

Le 14 pluviôse an II, une loi, renouvelée par une autre du 7 floréal suivant, avait ordonné qu'il ne serait plus exigé de cautionnement des receveurs des deniers publics (1).

Mais la loi du 15 germinal an IV ne tarda pas à rapporter cette disposition, quant aux receveurs des impositions directes des départements, et elle ordonna que ceux-ci fourniraient un cautionnement en immeubles de la valeur du douzième du montant des impositions directes d'une année, et que ce cautionnement serait reçu par les administrateurs de département, et fixé par eux d'après les rôles desdites impositions. — Cette fixation devait être renouvelée chaque année.

Bientôt après, un grand nombre d'autres lois ont rétabli le principe du cautionnement, soit en immeubles, soit en numéraire, et en ont étendu l'obligation, non seulement à tous les comptables de deniers publics, mais aux notaires et aux officiers ministériels, au fur et à mesure de leur création ou de leur réorganisation.

D'un autre côté, des lois, ordonnances et règlements particuliers ont depuis longtemps assujetti au cautionnement les fournisseurs, entrepreneurs et concessionnaires de services et de travaux d'utilité publique.

Enfin des lois postérieures ont assujetti les gérants et propriétaires de journaux et écrits périodiques à fournir un cautionnement qui est affecté par privilège aux dépens, dommages-intérêts et amendes auxquels ils peuvent être condamnés.

(1) M. Merlin, *loc. cit.*

De telle sorte qu'aujourd'hui la règle du cautionnement atteint un grand nombre de personnes.

129. — Pour plus de clarté, nous diviserons ce chapitre en quatre sections.

Dans la première, nous exposerons les règles relatives aux cautionnements à fournir par les fonctionnaires publics, les officiers ministériels et les comptables des deniers publics.

La deuxième section présentera les diverses dispositions des lois, ordonnances et règlements qui régissent les cautionnements des fournisseurs, entrepreneurs et concessionnaires de services et de travaux d'utilité publique.

Dans la troisième section, nous traiterons des cautionnements exigés en cas de perte des valeurs au trésor.

Dans la quatrième section, nous traiterons des cautionnements des journaux ou écrits périodiques.

PREMIÈRE SECTION. — *Cautionnements des fonctionnaires publics; des officiers ministériels et des comptables des deniers publics.*

§ 1er. — Création de ces cautionnements. — Fixation de leur quotité actuelle.

130. — On a vu que la loi du 15 germinal an IV avait ordonné que les receveurs des contributions directes des départements fourniraient un cautionnement en immeubles.

131. — Mais la loi du 6 frimaire an VIII substitua à cette obligation celle de fournir un cautionnement en espèces métalliques, dont elle prescrivait le versement dans la caisse d'amortissement.

132. — La loi du 7 ventôse an VIII assujettit à verser dans la même caisse des cautionnements en numéraire, suivant les diverses fixations qu'elle détermine, les régisseurs, administrateurs et employés des régies et administrations de l'enregistrement et des domaines, des douanes, des postes et de la loterie nationale (aujourd'hui supprimée), et les notaires.

Les fonds de ces cautionnements étaient mis à la disposition du gouvernement, pour être employés aux dépenses de l'an VIII (art. 4) (1).

A compter de l'an IX, il devait être fait un fonds de

(1) Voyez dans l'*Histoire du Consulat et de l'Empire*, par M. Thiers, t. I, p. 40 et suiv., l'explication de ces mesures financières.

2,500,000 francs destinés chaque année au rétablissement du principal des cautionnements dans la caisse d'amortissement, et affectés à l'amortissement de la dette publique (art. 6).

L'article 7 porte : « Dans tous les cas de vacance par mort ou autre, le cautionnement du nouveau titulaire servira au remboursement de celui de son prédécesseur, et en cas de suppression d'emploi, il sera pourvu au remboursement par la caisse d'amortissement, sur les fonds qui lui auront été versés.

« Art. 8. — Tout citoyen qui n'aura pas satisfait, dans les délais fixés, au payement de son cautionnement, ne pourra continuer l'exercice de ses fonctions, sous peine de destitution, s'il est employé des régies et administrations, et quant aux notaires, d'une amende égale à la moitié de la somme fixée pour le cautionnement, et, en cas de récidive, d'une amende égale au montant du cautionnement. »

133. — Les dispositions de cette loi furent déclarées applicables par l'article 97 de celle du 27 ventôse an VIII, sur l'organisation des tribunaux, à tous les greffiers, avoués et huissiers, dont les cautionnements furent fixés conformément à un tarif annexé à ladite loi.

134. — Des lois semblables furent rendues, le 14 germinal de la même année, pour les payeurs du trésor public; — le 27 ventôse au IX, article 10, pour les commissaires-priseurs; — le 28 du même mois, articles 9 et 10 pour les agents de change et pour les courtiers de commerce; — le 28 floréal an X, articles 3 et 14, pour les greffiers des justices de paix et des tribunaux de police; — le 5 nivôse an XII, articles 12 et 13, pour les percepteurs des contributions directes.

Les payeurs des divisions militaires des armées, des colonies, des ports principaux et des départements, ont été assujettis à fournir un cautionnement en numéraire par les arrêtés du gouvernement des 18 frimaire, articles 11 et 12, et 26 germinal an XII.

L'obligation de fournir un cautionnement en numéraire fut étendue aux receveurs des hôpitaux et autres établissements de charité par un arrêté du gouvernement du 16 germinal an XII.

La loi de finances du 8 juin 1864, article 25, fait application à cette catégorie de comptables des dispositions des lois des 8 août 1847 et 8 mars 1850, qui régissent les cautionnements des percepteurs des contributions directes.

Les cautionnements des secrétaires des écoles de droit ont été établis par le décret du quatrième jour complémentaire an XII; ils ont été fixés par l'article 20 de ce décret à la somme de 8000 francs.

Mais, à la date du 31 octobre 1849, il est intervenu un décret applicable à tous les comptables de l'instruction publique, qui, tout en maintenant le minimum de 8000 fr., a établi un tarif basé sur la proportionnalité du cautionnement aux recettes. Ceux des agents dont les recettes n'atteignent pas 5000 francs sont affranchis de l'obligation de verser un cautionnement.

Il a été rendu, pour la fixation définitive et le mode de versement des divers cautionnements des fonctionnaires publics, employés et comptables énumérés ci-dessus, un grand nombre de lois, décrets, arrêtés du gouvernement et ordonnances qui n'ont plus aujourd'hui qu'un intérêt historique et qu'il semble inutile de rappeler. Nous reviendrons seulement, dans l'ordre que nous avons adopté, sur celles de ces dispositions législatives ou réglementaires qui sont encore en vigueur.

135. — La loi de principe en cette matière est encore la loi du 28 avril 1816; malgré les modifications fréquentes et sensibles qu'elle a subies, nous croyons devoir rapporter textuellement le titre IX de cette loi : Des cautionnements.

« Art. 80. — A partir du 1er janvier 1816, les cautionnements que les receveurs généraux ont fournis, d'après la loi du 2 ventôse an XIII, pour les recettes qu'ils font sur le produit de l'enregistrement, des domaines et des douanes, s'étendront aux recettes provenant des contributions indirectes, des tabacs, des sels, de la loterie, et généralement de tous les produits indirects.

« Ce supplément sera fixé conformément à l'état annexé à la présente loi, sous le n° 1er, ainsi que le cautionnement primitif l'avait été par l'article 16 de la loi du 2 ventôse an XIII.

« Art. 81. — Les receveurs des arrondissements autres

que celui du chef-lieu du département fourniront pour les mêmes produits, ainsi que pour l'enregistrement, les domaines et les douanes, un cautionnement qui est fixé par le tarif annexé sous le n° 2.

« Art. 82. — Les cautionnements des percepteurs sont fixés au douzième du montant total, en principal et centimes additionnels, des recettes qu'ils font sur les quatre contributions directes pour le compte du trésor, des départements et des communes.

« Dans les villes de Paris, Bordeaux, Marseille, Lyon, Montpellier, Nantes, Rouen, Lille, Strasbourg, Orléans, Toulouse, Amiens, Metz, Dijon, Caen, Rennes, Nîmes et Versailles, le cautionnement des percepteurs ne sera que du quart en sus de celui auquel ils sont assujettis.

« Art. 83. — Les cautionnements des receveurs des communes sont fixés au dixième de toutes les recettes qu'ils font pour le compte des communes.

« Art. 84. — Les cautionnements des payeurs divisionnaires (1) et des payeurs des départements sont fixés d'après l'état annexé à la présente loi sous le n° 3.

« Art. 85. — Les inspecteurs, contrôleurs principaux, contrôleurs ambulants et contrôleurs de ville pour les contributions indirectes, employés des manufactures de tabac, contrôleurs de navigation, contrôleurs de salines ou vérificateurs, sont tenus de fournir un cautionnement en numéraire d'après le tarif annexé à la présente loi sous le n° 4.

« Art. 86. — Les cautionnements des conservateurs des hypothèques seront augmentés et fixés conformément au tarif ci-joint n° 5.

« Art. 87. — Les divers agents de l'administration des douanes fourniront des cautionnements conformément à l'état ci-joint sous le n° 6.

« Art. 88. — Les cautionnements des avocats à la cour de cassation, notaires, avoués, greffiers et huissiers à notre cour de cassation et dans les cours royales et tribunaux de

(1) Ces payeurs ont été supprimés à partir du 1er janvier 1818, ainsi que les payeurs généraux des dépenses de la guerre, de la marine, de la dette publique et des dépenses diverses, créés par l'arrêté du gouvernement du 1er pluviôse an VIII, et les payeurs des départements ont été supprimés par un décret du 21 novembre 1865, qui a confié les services du receveur général et du payeur à un seul comptable, le trésorier-payeur général.

première instance, tribunaux de commerce et justices de paix, sont fixés en raison de la population et du ressort des tribunaux de la résidence de ces fonctionnaires, conformément au tarif annexé à la présente loi sous les nos 7, 8 et 9.

« Art. 89. — Il pourra être établi, dans toutes les villes et lieux où Sa Majesté le jugera convenable, des commissaires-priseurs dont les attributions seront les mêmes que celles des commissaires-priseurs établis à Paris par la loi du 27 ventôse an IX. — Ces commissaires n'auront, conformément à l'article 1er de ladite loi, de droit exclusif que dans le chef-lieu de leur établissement. Ils auront dans tout le reste de l'arrondissement la concurrence avec les autres officiers ministériels d'après les lois existantes. — En attendant qu'il ait été statué par une loi générale sur les vacations et frais desdits officiers, ils ne pourront percevoir autres et plus forts droits que ceux qu'a fixés la loi du 17 septembre 1793.

« Art. 90. — Il sera fait par le gouvernement une nouvelle fixation des cautionnements des agents de change et courtiers de commerce. Cet état sera réglé sur la population et le commerce des lieux où résident lesdits agents de change et courtiers, et portera les cautionnements du *minimum* de 4000 francs au *maximum* de 125 000 francs (1).

« Art. 91. — Les avocats à la cour de cassation, notaires, avoués, greffiers, huissiers, agents de change, courtiers, commissaires-priseurs, pourront présenter à l'agrément de Sa Majesté des successeurs, pourvu qu'ils réunissent les qualités exigées par les lois. Cette faculté n'aura pas lieu pour les titulaires destitués.

« Il sera statué par une loi particulière sur l'exécution de cette disposition et sur les moyens d'en faire jouir les héritiers ou ayants cause desdits officiers.

« Cette faculté de présenter des successeurs ne déroge point, au surplus, au droit de Sa Majesté de réduire le nombre desdits fonctionnaires, notamment celui des notaires, dans les cas prévus par la loi du 25 ventôse an XI sur le notariat.

« Art. 92. — Les cautionnements et suppléments de

(1) Voyez l'ordonnance du 9 janvier 1818.

cautionnements demandés par la présente loi seront versés au trésor, savoir : un quart en numéraire, un mois après la promulgation de la présente loi, et les trois autres quarts en obligations payables à la fin des mois de juillet, octobre et décembre 1816.

« A l'égard des cautionnements intégraux à fournir pour des créations de places nouvelles ou pour des mutations, ils seront versés en numéraire avant l'installation des fonctionnaires.

« Art. 93. — L'intérêt des cautionnements et des suppléments de cautionnement continuera d'être payé, comme pour le cautionnement primitif, au taux et aux époques usités par le passé.

« Art. 94. — Les fonds de tous les cautionnements fournis jusqu'à ce jour, ayant été remis au trésor, il demeure chargé de rembourser le capital, lorsqu'il y aura lieu, et d'en payer les intérêts, ainsi que ceux des suppléments et des cautionnements nouveaux qu'il recevra en exécution de la présente loi.

« L'intérêt des cautionnements nouveaux sera fixé à 4 p. 100 sans retenue (1).

« Art. 95. — Il sera pourvu au remplacement des fonctionnaires qui ne fourniraient pas les cautionnements et suppléments de cautionnements dans le délai ci-dessus fixé, ou qui manqueraient de s'acquitter aux époques ci-dessus déterminées.

« Art. 96. — Nul ne sera admis à prêter serment et à être installé dans les fonctions auxquelles il aura été nommé, s'il ne justifie préalablement de la quittance de son cautionnement.

« Art. 97. — La faculté conservée à des fonctionnaires de l'ordre judiciaire, employés des administrations civiles, receveurs des communes et comptables de deniers publics, de fournir tout ou partie de leurs cautionnements en immeubles ou en rentes sur l'État, ne sera pas accordée à ceux qui seront nommés à partir de la publication de la présente loi. Ces cautionnements devront, en conséquence, être fournis à l'avenir en numéraire pour la totalité. »

(1) Voyez § III ci-après.

La loi du 28 avril 1816 n'avait introduit aucun changement à la fixation des cautionnements des administrations des douanes et des postes, faite par la loi du 7 ventôse an VIII, que nous avons rapportée, non plus qu'aux cautionnements des receveurs de l'enregistrement, des domaines et du timbre, fixés par cette loi du 24 avril 1806 au double de la remise accordée à chaque préposé.

L'article 159 de la seconde loi du 28 avril 1816 sur les contributions indirectes porte : « Tous les préposés comptables des octrois sont tenus de fournir un cautionnement en numéraire, qui sera fixé par le ministre des finances à raison du vingt-cinquième brut de la recette présumée. — Le *minimum* ne pourra être au-dessous de 200 francs. — Pour les octrois des grandes villes, il sera présenté des fixations particulières. — Ces cautionnements seront versés au trésor, qui en payera l'intérêt au terme fixé pour ceux des employés des contributions indirectes. »

136. — Plusieurs ordonnances ont été rendues pour assurer l'exécution de ces dispositions de la loi du 28 avril 1816. — Il suffira de citer celles des 1er mai et 11 janvier 1816, et celles des 19 février 1817, 9 janvier 1818, 12 janvier et 6 avril 1820, qui ont accordé des prorogations de délai, pour le versement des suppléments de cautionnements exigé par cette loi.

137. — Une ordonnance du 9 octobre 1816 a interprété les dispositions de la loi du 28 avril précédent, en ce qui concerne la fixation des suppléments de cautionnements de deux classes d'officiers de l'ordre judiciaire, ainsi qu'il suit :

« Article 1er. — Les greffiers des tribunaux de police doivent un supplément de cautionnement supérieur, du quart en sus, à celui que doivent fournir les greffiers des justices de paix de leur résidence.

« Art. 2. — Les huissiers près la cour de cassation, les cours royales, les tribunaux de commerce, les tribunaux de police, doivent un cautionnement égal à celui des huissiers du tribunal civil de l'arrondissement dans le ressort duquel ils résident.

« Art. 3. — Les dispositions de l'article précédent sont applicables aux huissiers près les justices de paix, s'ils ont été choisis parmi les huissiers des tribunaux d'appel, crimi-

nels ou de première instance, conformément aux articles 5 et 6 de l'acte du 18 mai 1802. »

Les dispositions principales de la loi de 1816 sont restées en vigueur; mais les fonctions de plusieurs des comptables assujettis aux prescriptions de cette loi ont été supprimées ou modifiées, et les cautionnements ont été établis sur des tarifs nouveaux.

Ainsi, les trésoriers-payeurs généraux, qui remplacent dans notre organisation financière tout à la fois les payeurs et les receveurs généraux, sont soumis par la loi de finances du 31 juillet 1867, article 28, combinée avec le décret du 16 septembre suivant, à un cautionnement égal à six fois leurs émoluments. Aux termes de la même loi, les cautionnements des receveurs particuliers sont fixés à cinq fois leurs émoluments.

Quant aux percepteurs des contributions directes, l'article 13 de la loi du 8 août 1847 porte qu'au fur et à mesure de chaque vacance, leurs cautionnements seront déterminés par les bases suivantes :

10 p. 100 sur les premiers 100,000 francs du montant des rôles généraux et supplémentaires du dernier exercice.

6 fr. 50 p. 100 sur les 400,000 francs suivants.

5 p. 100 sur toutes sommes excédant les premiers 500,000 fr.

Une autre loi en date du 8 mars 1850, portant règlement définitif du budget de 1847, a statué que l'application aux cautionnements des percepteurs des contributions directes des bases fixées par la loi sus-énoncée, pourrait être faite d'office par le ministre des finances lorsque, pendant trois ans consécutifs, ces cautionnements auront été reconnus d'un cinquième au moins au-dessous des proportions déterminées par ladite loi.

Ce système ayant eu pour résultat, depuis 7 ans, d'augmenter les charges des comptables, en ce qui concerne la quotité des cautionnements, alors que leurs bénéfices se sont notablement amoindris, on a proposé de proportionner les cautionnements aux remises, en s'inspirant de la loi du 31 juillet 1857, concernant les trésoriers généraux.

Tel est l'objet d'un projet de loi présenté par le gouvernement aux chambres dans la session de 1879, et dont voici la teneur :

« ARTICLE 1er. — A l'avenir, et à mesure de chaque vacance, les cautionnements des percepteurs, des percepteurs-receveurs municipaux et des receveurs spéciaux des communes et des établissements de bienfaisance seront calculés d'après les bases ci-après :

« 1° Pour les percepteurs et les percepteurs-receveurs municipaux, autres que ceux de la ville de Paris et du département de la Corse, trois fois le montant des émoluments payés par le trésor, par les communes et par les établissements de bienfaisance;

« 2° Pour les receveurs-percepteurs de Paris, quatre fois le montant des émoluments;

« 3° Pour les percepteurs de la Corse deux fois le montant des émoluments;

« 4° Pour les receveurs municipaux spéciaux, cinq fois le montant de leur traitement municipal, lorsque ce traitement ne dépassera pas 5000 francs; six fois, lorsque ce traitement dépassera 5000 francs, sans être supérieur à 10,000 fr.; sept fois, lorsque ce traitement excédera 10,000 francs.

« Les receveurs dont le traitement variera entre 5001 fr. et 10,000 auront la faculté de fournir en rentes sur l'État la portion de leur cautionnement excédant 20,000 francs. Ceux dont le traitement dépassera 10,000 francs auront la même faculté pour la partie du cautionnement excédant 40,000 fr.

« ART. 2. — Les receveurs municipaux spéciaux, dont les cautionnements sont actuellement déposés au trésor en numéraire, auront, dès à présent la faculté de convertir en titres de rentes sur l'État, la portion de ces cautionnements excédant 50,000 francs.

« ART. 3. — Les cautionnements des receveurs spéciaux d'hospices et de bureaux de bienfaisance seront fixés de la même manière que ceux des receveurs municipaux spéciaux.

« Toutefois, en ce qui concerne la nature des cautionnements versés par ces derniers comptables, l'ordonnance du 6 juin 1830 continuera d'être en vigueur. »

138. — L'ordonnance du 18 novembre 1817, concernant la réorganisation du service de la recette et de la comptabilité au trésor, à partir du 1er janvier 1818, a créé un caissier de la caisse centrale et de service du trésor public.

Un décret du 27 mars 1875 a distrait du service du cais-

sier-payeur central du Trésor le payement des arrérages de la dette perpétuelle et de la dette viagère, et l'a placé sous la direction et la responsabilité d'un payeur central de la dette publique justiciable de la cour des comptes.

Le cautionnement du caissier-payeur central du trésor, qui avait été fixé à 300,000 francs, par l'article 2 de l'ordonnance du 27 mai 1832, a été réduit à 200,000 francs, depuis cette division d'attributions, et celui du payeur central de la dette a été fixé à 60,000 francs.

Les cautionnements des payeurs principaux de la dette publique et des dépenses des ministères, institués par l'ordonnance du 18 novembre 1817, article 5 (aujourd'hui supprimés), ont été fixés par l'article 6, en numéraire, à 100,000 fr., pour chacun de ces comptables.

Une ordonnance du 9 janvier 1818 avait fixé les cautionnements des agents de change et courtiers. Ceux des agents de change sont déterminés actuellement par le décret du 1er octobre 1862, qui règle les conditions d'admission et de service de ces officiers publics; quant aux courtiers de commerce, leur privilège a été supprimé par la loi du 18 juillet 1866, et ces intermédiaires ne sont plus astreints à fournir un cautionnement.

139. — Une ordonnance du 8 décembre 1832 a eu pour objet d'assujettir au versement d'un cautionnement ceux des comptables de la dette publique, qui engagent le trésor public par la reconnaissance du droit à une créance sur l'État, ou par l'émission du titre exprimant cette créance.

C'est en vertu de cette ordonnance que le chef agent comptable du grand livre et le chef agent comptable des mutations et transferts au trésor, ont été assujettis à l'obligation du cautionnement. Cette ordonnance laissait à ces comptables la faculté de fournir ce cautionnement en numéraire ou en rentes, faculté qui leur a été retirée par le décret du 31 octobre 1850, assujettissant tous les agents comptables ressortissant au ministère des finances à l'obligation de constituer leurs cautionnements en numéraire exclusivement.

Par application du principe contenu dans l'ordonnance du 8 décembre1832, l'agent comptable des reconversions et renouvellements de rentes, institué par le décret du 14 décembre 1876, a été assujetti à un cautionnement.

140. — Indépendamment de tous les cautionnements ci-dessus énumérés, il en existe encore un grand nombre d'autres qui ne peuvent être confondus avec les précédents.

Ces cautionnements sont notamment ceux :

1° Des garde-magasins du campement et de l'habillement de l'administration de la guerre, créés par le décret du 17 mars 1811;

2° Des fermiers des droits à percevoir pour le lâchage et le remontage de bateaux sous les ponts de Paris, créés par le décret du 28 janvier 1811;

3° Des agents de la direction des poudres et salpêtres, établis par ordonnance du 15 juillet 1819;

4° Des entreposeurs des poudres et salpêtres, créés par la loi du 23 juillet 1820;

5° Des préposés de l'administration des monnaies, créés par arrêté du 10 floréal an XI.

Nous donnons ici, par ordre de ministères, la nomenclature des fonctionnaires et comptables assujettis au cautionnement et l'état de la législation qui les régit.

FONCTIONNAIRES ASSUJETTIS AU CAUTIONNEMENT	LOIS OU DÉCRETS QUI ONT FIXÉ LE CAUTIONNEMENT	NATURE DU CAUTIONNEMENT
Ministère des affaires étrangères.		
Chanceliers diplomatiques et consulaires.	Décret du 13 décembre 1877.	Numéraire.
Ministère de la justice.		
Référendaires au sceau. .	Décret du 31 octobre 1830.	Rentes.
Avocats au conseil d'État et à la cour de cassation.	Loi du 28 avril 1816, art. 88.	Numéraire.
Avoués près les cours d'appel	id.	
Avoués près les tribunaux de 1re instance.	id.	
Commissaires priseurs . .	id. art. 89.	
Gardes de commerce . . .	Décret du 14 mars 1808.	
Greffiers de la cour de cassation et des cours d'appel	Loi du 28 avril 1816, art. 88.	

FONCTIONNAIRES ASSUJETTIS AU CAUTIONNEMENT	LOIS OU DÉCRETS QUI ONT FIXÉ LE CAUTIONNEMENT	NATURE DU CAUTIONNEMENT
Ministère de la justice (suite).		
Greffiers des tribunaux de 1re instance	Loi du 28 avril 1816, art. 88.	Numéraire.
Greffiers des tribunaux de commerce.	id.	
Greffiers de paix et de police.	id.	
Huissiers.	id.	
Notaires.	id.	
Agent comptable de l'imprimerie nationale. . . .	Décret du 15 mars 1863.	
Ministère de l'instruction publique.		
Économes des lycées nationaux	Décret du 31 octobre 1849.	Numéraire.
Secrétaires des écoles de droit	id.	
Secrétaires des facultés. .	Décret du 13 février 1851.	
Agent spécial de l'institut.	Décret du 31 octobre 1849.	
Agents comptables des écoles de pharmacie. . .	id.	
Préposés divers { justiciables de la cour des comptes.	id.	
Préposés divers { autres	id.	
Ministère de l'intérieur.		
Journaux en France. . . .	Loi du 6 juillet 1871.	Numéraire.
— en Algérie . . .	Arrêté du 19 août 1871.	
Caissier de la caisse des travaux publics	Décret du 27 décembre 1858.	
Receveurs des communes.	Loi du 8 juin 1864.	
Receveurs des hospices, bureaux de bienfaisance, asiles d'aliénés, dépôts de mendicité, établissements de bienfaisance	Ordonnance du 3 juin 1830.	Numéraire, rentes ou immeubles. Numéraire versé aux caisses des monts-de-piété.

FONCTIONNAIRES ASSUJETTIS AU CAUTIONNEMENT	LOIS OU DÉCRETS QUI ONT FIXÉ LE CAUTIONNEMENT	NATURE DU CAUTIONNEMENT
Ministère de l'agriculture, du commerce et des travaux publics.		
Agents comptables des dépôts d'étalons du Pin et de Pompadour.	Décret du 3 octobre 1861.	Numéraire.
Agents de change.	Décrets des 9 janvier 1818 et 30 janvier 1869.	
Agents comptables des écoles des arts et métiers. .	Décret du 15 octobre 1849.	
Régisseurs des écoles vétérinaires.	id.	
Régisseurs des bergeries nationales.	id.	
Régisseurs des établissements thermaux.	id.	
Caissier du lazaret de Trompeloup (Gironde). .	id.	
Préposés divers.	id.	
Receveurs des droits sanitaires.	id.	
Chefs du service des ponts.	id.	
Préposés des chemins de fer de l'État.	Décret du 1er avril 1879.	
Agent comptable de l'école forestière.	id.	
Ministère de la guerre.		
Agents comptables de divers services et officiers d'administration comptables. Commissaires des poudres et salpêtres.	Décrets des 17 décem. 1849, 4 sept. 1874, 23 mai 1853, et 30 novembre 1863.	Numéraire. rentes ou immeubles.
Ministère de la marine.		
Agents comptables et trésoriers des invalides. . .	Ordonnance du 23 déc. 1847.	Numéraire.
Trésoriers des invalides de la marine.	Décret du 8 mai 1867.	
Comptables en matières. .	Décret du 28 février 1850.	Numéraire ou rentes.
Agent comptable des fonds coloniaux.	id.	
Trésoriers des colonies maintenus dans le ressort du ministère de la marine.	id.	
Agent des traites des colonies au ministère. . . .	Ordonnance du 13 mai 1838.	

FONCTIONNAIRES ASSUJETTIS AU CAUTIONNEMENT	LOIS OU DÉCRETS QUI ONT FIXÉ LE CAUTIONNEMENT	NATURE DU CAUTIONNEMENT
Ministère de la marine (suite).		
Curateurs aux successions vacantes dans les colonies.	Décret du 27 janvier 1855.	Numéraire ou immeubles.
Ministère des finances.		
Agent comptable des transferts.	Décret du 31 octobre 1850.	Numéraire.
Agent comptable des reconversions.	Décret du 14 décembre 1876.	
Agent comptable du grand livre.	Décret du 31 octobre 1850.	
Agents de change à Paris.	Décret du 1er octobre 1862.	
Caissier des caisses d'amortissement et des dépôts et consignations.	Décret du 31 octobre 1850.	
Caissier de la cour des comptes.	Arrêté du premier président de la cour des comptes.	
Caissier central du trésor.	Décret du 27 mars 1875.	
Payeur central de la dette.	id.	
Trésoriers-payeurs en Algérie	Arrêté du 12 février 1844.	
Payeurs particuliers en Algérie	Arrêté du 7 décembre 1844.	
Trésoriers-payeurs des colonies.	Décrets du 26 septembre 1855 et 15 mai 1874.	
Trésoriers-payeurs généraux des finances	Loi du 31 juillet 1867, art. 18.	
Receveurs particuliers des finances.	id.	
Receveur central du département de la Seine . . .	Décret du 31 octobre 1850.	
Percepteurs des contributions directes	Loi du 8 juin 1864, art. 25.	
Receveurs des communes justiciables de la cour des comptes. . .	Loi du 8 juin 1864, art. 25.	
Receveurs des communes justiciables des conseils de préfecture . .	id.	
Inspecteur du service intérieur au ministère de finances, conservateur du mobilier et de l'argenterie.	Décret du 31 octobre 1850.	
Préposés divers justiciables de la cour des comptes.	id.	
Préposés divers autres.	id.	
Receveurs d'octroi.	Loi du 28 avril 1816, art. 159	

FONCTIONNAIRES ASSUJETTIS AU CAUTIONNEMENT	LOIS OU DÉCRETS QUI ONT FIXÉ LE CAUTIONNEMENT	NATURE DU CAUTIONNEMENT
Ministère des finances (suite).		
Administration de l'enregistrement et des domaines.		
Receveurs de l'enregistrement et des domaines. .	Loi du 24 avril 1806.	Numéraire.
Conservateurs des hypothèques.	Loi du 24 avril 1806... Décision ministérielle du 30 novembre 1864.	
Inspecteurs et vérificateurs ayant exercé des fonctions comptables	Loi du 7 ventôse an VIII.	
Garde-magasin du timbre.	Décret du 31 octobre 1850.	
Distributrices de papier timbré à Paris	Loi du 17 juillet 1819.	
Directeurs, inspecteurs et vérificateurs n'ayant jamais rempli de fonctions comptables	Loi du 7 ventôse an VIII.	
Administration des douanes.		
Receveurs principaux. . .	Loi du 31 octobre 1850.	
Receveurs subordonnés. .	id.	
Directeurs, inspecteurs et sous-inspecteurs.	id.	
Administration des contributions indirectes.		
Receveurs principaux des contributions indirectes.	Décret du 24 janvier 1879.	
Receveurs principaux entreposeurs.	id.	
Entreposeurs des tabacs et des poudres à feu. . . .	id.	
Receveurs particuliers entreposeurs.	id.	
Receveurs particuliers sédentaires, receveurs ambulants à pied et à cheval, receveurs de la navigation, de la garantie, débitants de sel dans le pays de Gex.	id.	
Receveurs des droits d'entrée et d'octroi.	id.	

FONCTIONNAIRES ASSUJETTIS AU CAUTIONNEMEMT	LOIS OU DÉCRETS QUI ONT FIXÉ LE CAUTIONNEMENT	NATURE DU CAUTIONNEMENT
Ministère des finances (suite).		
Préposés non comptables (directeurs, inspecteurs, sous-inspecteurs, contrôleurs, commis à pied et à cheval.	Décret du 24 janvier 1879.	Numéraire.
Administration des manufactures de l'État.		
Garde-magasins des manufactures et entreposeurs des tabacs en feuilles. .	Décret du 31 octobre 1850.	
Directeurs des manufactures et de la culture. .	Décret du 10 septembre 1861.	
Ingénieurs et contrôleurs des manufactures. . . .	id.	
Sous-ingénieurs, inspecteurs de culture et contrôleurs des magasins. .	id.	
Service des monnaies.		
Directeurs des monnaies .	Décret du 31 octobre 1850.	
Ministère des postes et des télégraphes.		
Agents de l'administration des télégraphes.	Décret du 12 mars 1862.	Numéraire.
Receveurs comptables des postes.	Décret du 13 septembre 1879.	
Receveurs non comptables.	id.	
Directeur de la fabrication des timbres-poste	Décret du 13 février 1860.	
Agent comptable, garde-magasin des timbres-poste	Décret du 8 mars 1854.	
Receveur principal de la Seine.	Décret du 26 décembre 1868.	

On voit par ce qui précède, que l'obligation du cautionnement atteint, d'une part, tous les fonctionnaires publics et officiers ministériels pourvus d'une charge ou d'un office qu'ils peuvent transmettre à des successeurs dans les conditions prescrites par les lois et règlements, et, d'autre part, *tous les comptables en deniers ou en matières* de l'État, des communes et des établissements publics de bienfaisance ou autres.

142. — Une ordonnance du 19 juin 1825 avait déterminé les bases des cautionnements fournis en rentes au trésor.

L'article 2 était ainsi conçu : « A l'égard de tous les cautionnements à fournir à l'avenir en rentes, ils seront, à la volonté de ceux qui y sont tenus, réalisés, soit en rentes 5 p. 100, soit en rentes 4 1/2 p. 100 au pair, soit en rentes 3 p. 100 à 75 francs. »

Mais cette fixation uniforme pouvait être contraire aux intérêts du trésor, quand le cours des rentes offertes en cautionnement descendait sensiblement au-dessous du pair. Il arrivait en effet que, si l'administration était obligée de réaliser les titres engagés, le produit de la négociation se trouvait inférieur au montant nominal du cautionnement. Aussi un décret du 31 janvier 1872 a-t-il prononcé l'abrogation de l'ordonnance de 1825. Les rentes sont aujourd'hui calculées, en vertu de ce décret, au cours moyen du jour de la nomination du comptable ou de l'approbation de l'adjudication qu'il s'agit de cautionner.

Ce décret, motivé par la situation du marché des fonds publics, à l'époque où il est intervenu, peut présenter aujourd'hui de graves inconvénients, à raison du cours très élevé des fonds d'État. Il serait à désirer tout au moins qu'une disposition réglementaire limitât au pair la valeur de la rente offerte en cautionnement.

§ II. — Versement au trésor des cautionnements en numéraire, et inscription de ceux en rentes sur l'État; réception des cautionnements fournis en immeubles; suppléments de cautionnement à fournir par suite de mutations d'emploi ou de condamnations; cautionnements à résidence fixe et sans fixation de résidence; cautionnements affectés à plusieurs gestions successives.

143. — La règle générale établie par l'article 97 de la loi du 28 avril 1816 est que les fonctionnaires de l'ordre judiciaire, les employés des administrations civiles, les receveurs des communes, et les comptables de deniers publics, qui ont été nommés à partir de la publication de cette loi, doivent fournir leurs cautionnements en numéraire, pour la totalité.

La substitution des cautionnements en numéraire à ceux en immeubles ou en rentes sur l'État a été adoptée pour deux raisons principales : la première s'explique par la situa-

tion de la France en 1816, alors qu'il fallait faire face aux dépenses énormes des deux invasions, à la liquidation des dettes arriérées de l'empire et à la réorganisation de tous les services publics. — Le gouvernement avait besoin d'argent, il se créa des ressources précieuses en augmentant les cautionnements, et en exigeant le versement en numéraire des suppléments établis par la loi de 1816. La fixation, pour l'avenir, des cautionnements en numéraire devait annuellement procurer au trésor une somme considérable qu'il pourrait employer à des besoins urgents, sans craindre les demandes de remboursement, puisque le cautionnement n'est remboursable que longtemps après la cessation des fonctions du titulaire, et qu'avant ce remboursement, le successeur aux fonctions ou emplois publics a toujours versé un nouveau cautionnement égal à celui que le trésor doit restituer.

La seconde raison et la véritable, au point de vue de l'intérêt permanent de l'État et des tiers intéressés, c'est qu'un cautionnement en numéraire est une garantie beaucoup plus sûre et plus facilement disponible que le cautionnement qui serait fourni en immeubles. — D'une part, la valeur des biens immeubles est toujours incertaine; leur réalisation est quelquefois difficile, et notre système hypothécaire, quelques précautions que l'on prenne, présentera toujours de graves difficultés, surtout à cause de l'existence des hypothèques légales, lorsqu'il s'agira d'exercer le recours de l'État ou des tiers sur le cautionnement immobilier.

C'est donc avec raison que la loi a proscrit pour l'avenir cette espèce de cautionnement, pour s'en tenir aux cautionnements en numéraire

144. — L'article 97 de la loi de 1816, qui interdit les cautionnements en rentes, a été édicté sous la pression impérieuse des besoins budgétaires de l'époque. Ces motifs n'existant plus aujourd'hui, il y aurait certainement lieu d'admettre les fonctionnaires assujettis au cautionnement à le fournir en rentes. L'État trouverait en effet dans ce mode de garantie l'avantage de n'avoir pas à servir les intérêts d'un capital, qui peut demeurer improductif dans ses mains, et de n'avoir à rendre identiquement que le titre même qu'il a reçu. Cette amélioration déjà réclamée par M. le comte de Chabrol dans son *Rapport au roi sur*

l'administration des finances (1), a fait l'objet d'un projet de loi fortemeut motivé, présenté à la Chambre des députés en 1846 par M. Lacave-Laplagne, et auquel malheureusement il n'a pas été donné suite.

L'administration, dans la mesure de ses pouvoirs, reconnaissant les avantages attachés à ce mode de garantie, a successivement pris des mesures pour autoriser certains comptables à fournir leurs cautionnements en rentes. Nous citerons notamment l'ordonnance du 22 mai 1825, autorisant la conversion en rentes du dernier tiers des cautionnements des comptables des finances qui sont justiciables de la cour des comptes et qui sont hors fonctions; celles du 6 juin 1830, article 4, et du 29 novembre 1831, relatives aux receveurs des hospices et établissements de bienfaisance; du 26 décembre 1834, concernant le trésorier de la garde municipale et le trésorier des sapeurs-pompiers; le décret du 23 décembre 1847 sur les comptables des matières des divers services de la marine; le décret du 18 décembre 1849, relatif aux comptables ressortissant au département de la guerre; l'arrêté du 18 décembre 1869, sur les agents de comptoir au ministère des finances; le décret du 7 février 1874, concernant les comptables du mont-de-piété de Paris.

Nous exprimons le vœu qu'une prescription législative vienne sanctionner cette dérogation à la règle posée par la loi de 1816, et généraliser la faculté laissée aux comptables de constituer leurs cautionnements en rentes.

145. — On sait qu'avant la liquidation de l'ancienne caisse d'amortissement, ordonnée par la loi du 28 avril 1816, article 98, les cautionnements étaient versés dans cette caisse, qui était chargée du service des intérêts et du remboursements des capitaux.

Mais ce service a été attribué au trésor à partir de l'exécution de cette loi et conformément à l'ordonnance du 8 mai 1816.

D'après cette ordonnance, le service des cautionnements forme une branche spéciale de l'administration du ministère des finances. Les comptes annuels du trésor, imprimés et

(1) Paris, 1830, Imprimerie royale, p. 186. Ce document a été reproduit par le marquis d'Audiffret dans son *Système financier de la France*, p. 167.

publiés, doivent contenir un chapitre spécial destiné à présenter les mouvements en recettes et dépenses et la situation de cette partie du service des finances (art. 1, 2 et 4).

Du reste, aux termes de l'article 3, « les règles suivies, tant pour la recette, l'inscription, les transferts, applications et remboursements des cautionnements, que pour le mode et les époques de payement des intérêts, ont été maintenues, sauf les modifications dont le temps et l'expérience pourraient démontrer la convenance et la nécessité pour l'avantage respectif des créanciers et du trésor. »

Nous allons donc examiner ces règles et indiquer les modifications qu'elles ont subies depuis 1816, en ce qui concerne le versement des cautionnements en numéraire, l'inscription de ceux en rentes, et la réception de ceux fournis en immeubles.

146. — Les cautionnements en numéraire applicables à la garantie des fonctions publiques qui y sont assujetties par les lois et règlements, doivent être versés dans les caisses du trésor. (Décret du 31 mai 1862, article 242.)

Le cautionnement est versé en une seule fois : il ne peut être acquitté par acomptes. (Loi du 28 avril 1816, articles 92, 96.)

Dans les départements autres que celui de la Seine, les cautionnements sont versés dans les caisses des receveurs de département et d'arrondissement, comptables et préposés directs du trésor.

Un récépissé comptable du versement est remis à la personne qui l'a effectué à la caisse publique, et ce, pour servir provisoirement, et jusqu'à la délivrance du certificat d'inscription du cautionnement, de justification de ce versement. (Arrêté du gouvernement du 24 germinal an VIII, art. 5 et 6.)

Aucun certificat d'inscription du cautionnement n'est délivré sans que le récépissé comptable du versement fait dans une des caisses publiques n'ait été rapporté au bureau des cautionnements chargé d'effectuer l'inscription sur les livres du trésor. (Décret du 21 mai 1862, article 243.)

Les certificats d'inscription de cautionnement et ceux de privilège de deuxième ordre à délivrer aux bailleurs de fonds (ainsi que nous l'expliquerons § 5), doivent, pour former titre valable contre le trésor public, être revêtus du visa du con-

trôle. (Loi du 24 avril 1833, article 5; décret du 31 mai 1862, article 244.)

147. — Aucun titulaire d'un emploi de comptable de deniers publics, fonctionnaire ou officier ministériel, assujetti à fournir un cautionnement, ne peut être installé, ni entrer en exercice, qu'après avoir justifié dans les formes et devant les autorités déterminées par les lois et règlements, du récépissé du versement de son cautionnement et de l'acte de sa prestation de serment. (Loi du 28 avril 1816, article 96; — décret du 31 mai 1862, article 324.)

148. — Quant aux cautionnements que les titulaires peuvent fournir en rentes sur l'État, dans les cas prévus par les lois et règlements, il est fait mention du cautionnement sur le grand livre et sur l'inscription affectée, et il est délivré à la partie un titre appelé bordereau d'annuel. C'est sur la production de ce titre que les arrérages sont payés.

149. — La réception des cautionnements en immeubles, dans les cas prévus par les lois et règlements antérieurs à la loi du 28 avril 1816, exige l'accomplissement de formalités beaucoup plus compliquées que celles relatives aux cautionnements en numéraire et en rentes.

La principale difficulté consiste à bien connaître la valeur réelle des immeubles offerts en cautionnement, et leur véritable situation hypothécaire.

Sous ces deux derniers points, les lois actuellement en vigueur laissent beaucoup à désirer et sont loin de donner au trésor toutes les garanties qu'il est en droit d'exiger; on en jugera par les dispositions suivantes de la loi du 21 ventôse an VII, relative à l'organisation de la conservation des hypothèques.

« Art. 5. — Le préposé fournira, en outre, un cautionnement en immeubles. Il sera payé pour l'enregistrement dudit cautionnement un droit fixe de 1 franc.

« Le cautionnement sera reçu par le tribunal civil de la situation des biens, contradictoirement avec le commissaire du directoire exécutif près le même tribunal (le procureur de la République).

« Art. 6. — Le préposé sera tenu de faire recevoir son cautionnement, et d'en justifier à la régie nationale (de l'enregistrement et des domaines), dans le mois de l'enregis-

trement de sa commission; il déposera, dans le même délai, une expédition de la réception dudit cautionnement, au greffe du tribunal civil dans l'arrondissement duquel il remplira ses fonctions.

« Art. 7. — L'inscription du cautionnement sera faite à la diligence et aux frais du préposé.

« Elle subsistera pendant toute la durée de sa responsabilité, sans avoir besoin d'être renouvelée (1). »

Comme on le voit, cette loi ne s'explique nullement sur les formalités à remplir, pour établir la valeur des immeubles offerts en cautionnement et leur état hypothécaire; elle laisse au tribunal de la situation des biens, à juger, sur les conclusions du procureur de la République, de la suffisance et de l'affranchissement du cautionnement proposé.

Une instruction de l'administration de l'enregistrement et des domaines du 4 juin 1822, n° 1045, a indiqué, d'après une circulaire du garde des sceaux du 1er du même mois, les précautions à prendre pour la rédaction des actes de cautionnement dont il s'agit, et en a donné le modèle.

Mais ces précautions paraîtront toujours insuffisantes à ceux qui ont pu apprécier les difficultés de toutes espèces que fait naître l'application de notre système hypothécaire, et de nos lois de procédure sur l'expropriation forcée. Ce qu'il faut à l'État, pour garantie de la gestion du titulaire d'un emploi public, c'est un cautionnement dont la propriété passe entièrement dans les mains du trésor, pour rester affectée, comme un gage, aux faits de charge du titulaire : or, il n'y a que le cautionnement en numéraire ou celui en rentes sur l'État qui offre cet avantage. Car le cautionnement, donné en immeubles, n'attribue à l'État qu'un droit hypothécaire, droit qu'il ne peut exercer qu'en se conformant aux lois civiles ordinaires, et en restant exposé aux contestations des créanciers ordinaires ou privilégiés, des tiers détenteurs, des anciens propriétaires, et de toutes autres personnes pouvant faire valoir des droits réels sur l'immeuble affecté au cautionnement.

(1) Contrairement aux prescriptions de cet article, un avis du conseil d'État du 18 avril 1809, rapporté dans l'*Instruction générale de l'enregistrement*, du 8 août 1809, n° 445, a décidé que : les inscriptions prises sur les immeubles affectés aux cautionnements des conservateurs des hypothèques sont sujettes au renouvellement décennal. Voyez le chap. VI.

Les formalités et conditions relatives aux cautionnements à fournir en immeubles par les comptables du trésor ont été réglées par une instruction ministérielle du 6 juillet 1833 dont la teneur suit :

« Lorsque le trésor public se trouve dans le cas de recevoir un cautionnement en immeubles, soit à titre de garantie de la gestion d'un comptable ou agent de l'administration, soit à titre de garantie d'un droit ou d'une créance, soit enfin à titre de remplacement d'un cautionnement en numéraire, les avoués agrégés à l'agence judiciaire du trésor sont appelés à en discuter la valeur et les titres.

« A cet effet, ils se font remettre par les parties et examinent avec soin :

« 1° Les titres de propriété, qui doivent remonter jusqu'à trente années, avec les quittances du prix;

« 2° Les certificats de transcription et de purge des hypothèques légales;

« 3° L'état des incriptions existantes;

« 4° Les contrats de mariage et autres titres desquels résulteraient des hypothèques légales non inscrites;

« 5° Un certificat de notoriété constatant que le propriétaire n'a été chargé d'aucune tutelle ou curatelle, et qu'il n'a pas été comptable de deniers publics;

« 6° L'extrait de la matrice des rôles des contributions;

« 7° Et enfin tous titres et pièces nécessaires pour constater la propriété, la valeur et les charges.

« Si de l'examen de ces titres il résulte que la valeur libre de l'immeuble, calculée sur vingt fois le revenu dégagé des centimes additionnels, et constaté par la matrice des rôles, est suffisante pour répondre au cautionnement offert, l'avoué agrégé en rend compte à l'agent judiciaire avec son avis motivé, et, s'il y a lieu, l'agent judiciaire lui transmet l'autorisation nécessaire pour recevoir et accepter le cautionnement, qui sera réalisé par acte notarié, et qui ne sera définitif qu'après que l'inscription hypothécaire aura été requise au profit du trésor, et qu'il aura été constaté qu'il n'est point survenu, avant cette inscription, de nouvelles charges sur l'immeuble affecté.

« Ces formalités remplies, l'avoué agrégé transmet à l'agent judiciaire l'acte de cautionnement, le bordereau d'ins-

cription, les certificats d'inscription et autres pièces y relatives.

« Les frais de l'acte de cautionnement, ceux d'inscription et les honoraires de l'avoué, sont payés par les parties. »

Les justifications à produire sont si nombreuses et si coûteuses qu'il est pour ainsi dire sans exemple qu'un cautionnement soit réalisé en immeubles par un comptable du trésor.

C'est donc avec raison que la loi du 28 avril 1816, article 97, a proscrit les garanties de cette nature : l'intérêt de l'État et celui des titulaires de cautionnements et de leurs créanciers se réunissent pour qu'à l'avenir on n'autorise plus la constitution des cautionnements en immeubles.

150. — Lorsqu'il y a changement ou mutation dans l'emploi ou dans la fonction du titulaire du cautionnement, le versement d'un nouveau cautionnement devient-il nécessaire, ou bien, au contraire, le cautionnement primitivement fourni peut-il être affecté en totalité ou en partie à la garantie des nouvelles fonctions ?

Il faut distinguer, pour résoudre cette question, entre les diverses fonctions ou emplois des titulaires de cautionnements.

En effet, le cautionnement des officiers ministériels, possesseurs d'office, est affecté spécialement à la sûreté et garantie de l'exercice des fonctions du titulaire de la charge, de sorte qu'il est comme une partie inhérente de cette charge, laquelle ne pourrait être exercée sans le cautionnement qui y est attaché. Les créanciers, pour faits de charge, ayant un privilège sur le cautionnement, tant que le titulaire exerce ses fonctions, et même après leur cessation, pendant trois mois, à partir de l'installation du successeur, ainsi que nous l'expliquerons (*voir* § IV), on conçoit qu'on ne puisse transporter le cautionnement d'une charge à une autre. Car ce transport confondrait les privilèges des créanciers de la première charge avec ceux de la seconde, et nuirait par cela même aux uns et aux autres. Il est donc nécessaire, lorsqu'un officier ministériel change de fonctions, par exemple lorsqu'un greffier devient notaire, ou lorsqu'un notaire de chef-lieu de canton de justice de paix devient notaire de chef-lieu d'arrondissement, ou qu'un avoué de première instance

se fait nommer avoué de cour d'appel, il est nécessaire, disons-nous, que l'officier ministériel, qui a ainsi permuté, fournisse un nouveau cautionnement (circulaires du garde des sceaux des 31 octobre 1836 et 28 juin 1838).

Mais, lorsqu'un comptable de deniers publics change de résidence, ou obtient de l'avancement; par exemple, lorsqu'un receveur particulier d'arrondissement est nommé trésorier-payeur général de département, le cautionnement, affecté primitivement à la recette particulière, devient de droit, après l'installation du titulaire dans ses nouvelles fonctions, affecté à la garantie de la gestion de la trésorerie générale, et le titulaire n'a qu'un supplément à verser pour le compléter.

Le motif principal de cette différence vient de l'intérêt de l'État, qui veut que les services publics ne soient jamais interrompus; or, si l'on devait exiger un nouveau cautionnement, indépendamment de l'ancien, de tout titulaire comptable qui serait nommé à un emploi supérieur, il arriverait nécessairement que le titulaire aurait besoin de délais pour se mettre en mesure de le fournir, et cette circonstance, nuisible à la régularité du service, serait même un obstacle à l'avancement d'employés et de fonctionnaires souvent peu fortunés, mais non moins dignes de l'intérêt du gouvernement par suite de l'ancienneté de leurs services, ou de leur zèle et de leur capacité.

Mais il demeure bien entendu que les cautionnements ne deviennent disponibles, pour une seconde gestion, qu'autant que la première est reconnue régulière, et que le titulaire a rendu un compte de clerc à maître de son ancienne gestion, compte qui doit être admis par l'administration à laquelle il appartient.

Il y a donc une différence sensible entre les officiers ministériels et les comptables de deniers publics.

Les officiers ministériels sont assujettis à un nouveau cautionnement, lorsqu'ils deviennent titulaires d'une nouvelle charge; les comptables, au contraire, si toutefois leur gestion première est reconnue régulière, ne sont tenus qu'à verser un supplément qui, réuni au cautionnement primitif, forme la garantie de leur nouvelle gestion.

151. — De là résulte une conséquence digne de remarque

et sur laquelle nous reviendrons (*voir* § IV) : C'est que les créanciers pour faits de charge des officiers ministériels n'ont privilège que sur le cautionnement qui a été affecté à la fonction dans l'exercice de laquelle les faits de charge sont intervenus; mais ces créanciers ne peuvent jamais être admis, comme privilégiés, sur le second cautionnement qu'aurait fourni l'officier ministériel, pour l'exercice d'une autre fonction.

Tandis qu'au contraire, par cela même que les comptables qui obtiennent de l'avancement, en changeant de position, ne sont pas assujettis à un nouveau cautionnement, mais seulement à le compléter au moyen d'un supplément, il en résulte que les créanciers pour faits de charge survenus dans la gestion des premières fonctions conservent leur privilège sur le cautionnement, mais seulement jusqu'à concurrence de la somme dont il se composait à l'époque où les faits de charge sont intervenus; le supplément de cautionnement fourni depuis, échappant à l'action privilégiée de ces créanciers, par le motif qu'il ne faisait pas partie du cautionnement primitif, et qu'il n'a été fourni qu'en vue des nouvelles fonctions du titulaire. C'est ce que nous examinerons plus amplement dans le § IV, où nous traiterons du privilège de premier ordre et des créanciers pour faits de charge.

152. — Voici, au surplus, les dispositions législatives qui ont autorisé les comptables à faire servir leur cautionnement à la garantie de plusieurs gestions successives :

L'ordonnance du 25 septembre 1816, modifiée par celle du 23 novembre 1825, a déterminé, ainsi qu'il suit, les cautionnements des préposés de l'administration des contributions indirectes, tant à résidence fixe que sans fixation de résidence.

L'article 1er de l'ordonnance du 25 septembre 1816 porte :

« Les cautionnements des préposés de l'administration des contributions indirectes seront affectés à la garantie de la gestion des titulaires, quel que soit le lieu où ils exerceront ou auront exercé leurs fonctions; en conséquence, à dater de ce jour, les cautionnements qu'ils verseront au trésor seront inscrits sans résidence, d'après le mode déjà établi, à l'égard de ceux des receveurs ambulants, par le décret du 28 août 1808, et il ne pourra être formé d'oppositions sur ces

cautionnements aux greffes des tribunaux de première instance, mais seulement au trésor, à l'administration des cautionnements. »

Suivant l'article 1er de l'ordonnance du 23 novembre 1825, « les cautionnements des régisseurs des manufactures de tabacs, des inspecteurs de fabrication, des contrôleurs et garde-magasins des manufactures et magasins de feuilles, des contrôleurs de culture et autres préposés du service des tabacs, seront inscrits sans distinction de résidence et serviront à garantir toutes les gestions qui leur ont été ou qui leur seront confiées. — Sont exceptés de cette disposition les cautionnements des débitants de tabac, lesquels continueront à recevoir une application à résidence fixe. »

Selon l'article 2 de la même ordonnance, toutes les dispositions de l'ordonnance du 25 septembre 1816, et notamment celles de l'article 3, sont applicables aux préposés désignés dans l'article 1er.

L'article 3 de l'ordonnance de 1816 porte :

« Pour que les cautionnements déjà versés et inscrits à résidence au trésor puissent servir de garantie à leur gestion, dans le cas où ils viendraient à être nommés à de nouveaux emplois, ces préposés devront adresser à l'administrateur chargé du service des cautionnements au trésor :

« 1° Le certificat d'inscription qu'ils ont reçu ;

« 2° Le certificat de non-opposition du greffier du tribunal de première instance de l'arrondissement porté sur l'inscription ;

« 3° Le consentement du bailleur de fonds (s'il y en a un). Ce consentement devra être conforme au modèle annexé à la présente ordonnance, et ne sera passible que du droit de 2 francs.

« Art. 4. — Les cautionnements ne devenant disponibles pour une seconde gestion qu'autant que la première est reconnue régulière, aucun préposé ne devra être installé dans de nouvelles fonctions, qu'après qu'il aura rendu un compte de clerc à maître de son ancienne gestion, et que ce compte aura été admis par l'administration des contributions indirectes, qui en déclarera la régularité. »

153. — L'ordonnance royale du 25 juin 1835 a complètement réglé les formalités relatives à l'application des cau-

tionnements d'une gestion à une autre, lors des changements de fonctions ou de résidence des titulaires; en voici le texte :

« ARTICLE 1er. — A l'avenir, les cautionnements fournis par les préposés des administrations ou régies ressortissant au ministère des finances serviront de garantie pour tous les faits résultant des diverses gestions dont ils pourront être chargés par la même administration, quel que soit le lieu où ils exerceront ou auront exercé leurs fonctions.

« ART. 2. — Seront appliquées aux cautionnements des préposés des douanes, des postes, de l'enregistrement et des domaines, les dispositions des articles 1er et 3 de l'ordonnance royale du 25 septembre 1816, relatives à l'inscription des dits cautionnements sur les livres du trésor, sans affectation de résidence, et aux formules à remplir, tant par les titulaires que par leurs bailleurs de fonds.

« Les créanciers conservent néanmoins le droit, qui leur est accordé par les lois des 25 nivôse et 6 ventôse an XIII, de former opposition aux greffes des cours et tribunaux civils de la résidence des comptables, leurs débiteurs.

« ART. 3. — Lorsqu'un préposé des douanes, des postes et de l'enregistrement et des domaines, sera appelé à de nouvelles fonctions ou à une nouvelle résidence, il ne pourra entrer en exercice qu'après avoir présenté au chef de service chargé de l'installer :

« 1° Le certificat d'inscription de son dernier cautionnement;

« 2° Le récépissé à talon, constatant le versement du supplément auquel il aura pu être assujetti;

« 3° Le certificat de non-opposition délivré, en exécution des lois des 25 nivôse (15 janvier) et 6 ventôse an XIII (25 février 1805), par le greffier du tribunal dans le ressort duquel il aura exercé ses fonctions précédentes.

« Lors de la demande en remboursement de son cautionnement, après cessation de fonctions, chaque titulaire continuera de produire, avec les pièces justificatives constatant qu'il est libéré, le certificat de non-opposition du greffier du tribunal dans le ressort duquel se trouve sa dernière résidence.

« ART. 4. — Les dispositions de l'article 5 de l'ordonnance royale du 22 mai 1825 continueront d'être exécutées en ce

qu'elles n'ont point de contraire à la présente, relativement aux préposés des administrations financières. »

C'est par application de l'ordonnance de 1825 que ces dispositions ont été étendues aux cautionnements des agents des télégraphes (décret du 12 mars 1862); des comptables de la guerre (décret du 4 septembre 1874); des vice-consuls et chanceliers diplomatiques (décret du 13 septembre 1877); et des préposés des chemins de fer de l'État (décret du 1er avril 1879).

Les cautionnements en rentes des conservateurs des hypothèques dont il sera parlé au n° 160, garantissent également toutes les gestions auxquelles ils pourraient être appelés.

La même règle a été appliquée aux comptables de l'assistance publique.

Par dérogation au dispositif du paragraphe 2 de l'article 2 de l'ordonnance du 25 juin 1835, l'article 151 du décret du 31 mai 1862 a prescrit que les oppositions à faire sur les cautionnements des titulaires inscrits, sans désignation de résidence, sur les livres du trésor, doivent être signifiées à Paris, au bureau des oppositions. La même disposition se trouve reproduite dans les décrets sus-énoncés des 4 septembre 1874, 13 septembre 1877 et 1er avril 1879.

154. — Enfin, l'ordonnance du 17 septembre 1837, relative aux percepteurs et receveurs des communes et des établissements de bienfaisance porte :

« Art. 11. — Lorsqu'un déficit existera sur un ou plusieurs des services confiés aux percepteurs ou aux receveurs des communes et établissements charitables, la portion de chaque cautionnement restée disponible sur le service dont il forme la garantie spéciale, sera affectée aux autres services créanciers, pour leur être distribuée au marc le franc des sommes dues à chacun d'eux.

« A cet effet, les percepteurs des communes et des établissements de bienfaisance actuellement en fonctions, devront produire immédiatement leur consentement à cette extension de garantie, et, s'il y a lieu, celui de leurs bailleurs de fonds, dans les six mois de la publication de la présente ordonnance, et dans le même délai, la mainlevée de toutes oppositions qui pourraient exister sur les cautionnements actuels, ou au moins le consentement desdits oppo-

sants à l'application stipulée par le paragraphe précédent.

« Les comptables qui n'auront pas satisfait à ces prescriptions dans les délais fixés, seront tenus de verser un nouveau cautionnement. »

155. — La loi du 25 ventôse an XI, sur le notariat, dispose, dans son article 33, que, lorsque, par l'effet d'une condamnation prononcée contre un notaire par suite de l'exercice de ses fonctions, le montant du cautionnement aura été employé en tout ou en partie, le notaire sera suspendu de ses fonctions, jusqu'à ce que le cautionnement ait été entièrement rétabli ; et faute par lui de rétablir, dans les six mois, l'intégralité du cautionnement, le notaire doit être considéré comme démissionnaire et remplacé.

Ces règles sont applicables à tous les officiers ministériels pourvus de cautionnements; ils ne peuvent être admis à exercer leurs fonctions aux termes de l'article 96 de la loi du 28 avril 1816, qu'à la condition d'avoir fourni le cautionnement qui est exigé d'eux; il y a même raison pour les obliger à compléter ce cautionnement lorsqu'il se trouve diminué par l'effet de condamnations encourues.

§ III. — Taux de l'intérêt payé par le trésor aux titulaires de cautionnement. Prescription quinquennale des intérêts dus par l'État.

156. — Dans l'origine, les intérêts des cautionnements furent réglés, savoir : 1° ceux des receveurs généraux à 10 p. 100 pour l'an VIII, à 7 p. 100 pour l'an IX, à 6 p. 100 pour l'an X, réduits à 5 p. 100 par la loi du 14 septembre 1807, et à 4 p. 100 par celle du 28 avril 1816, article 94; 2° ceux des payeurs au même taux que ceux des receveurs généraux par le décret du 5 octobre 1808 et par la loi de 1816; 3° ceux des receveurs particuliers et percepteurs, à 6 p. 100, lors de la création des cautionnements, à 5 p. 100 par la loi du 5 septembre 1807, et à 4 p. 100 par celle de 1816; 4° ceux des receveurs communaux, à 5 p. 100 lors de leur création, et réduits à 4 p. 100 par la loi du 15 septembre 1807.

Les intérêts des cautionnements des notaires, des régisseurs, administrateurs et employés des régies de l'enregistrement et des domaines, des douanes et des postes, furent fixés à 5 p. 100 par la loi de leur création du 7 ventôse an VIII (article 5), et réduits à 4 p. 100 par la loi de 1816.

L'intérêt des cautionnements des officiers ministériels, avoués, commissaires-priseurs, huissiers, etc., fut fixé et réduit aux mêmes taux.

Aujourd'hui, d'après la loi du 4 août 1844, portant fixation du budget des dépenses de l'exercice 1845 (article 7), l'intérêt des cautionnements en numéraire est fixé à 3 p. 100, à partir du 1er janvier 1845.

Le projet de loi ne proposait de réduction que sur les cautionnements des officiers ministériels. Ce système n'eût produit qu'une économie de 800,000 francs. M. Havin, député, a demandé, et les chambres ont trouvé juste, que la réduction s'étendît à tous les cautionnements en numéraire; il en est résulté une diminution de 2,312,500 francs dans les sommes payées par l'État pour intérêts de ces cautionnements.

Il n'y a rien de changé à l'intérêt servi pour les cautionnements en rentes sur l'État : il va sans dire que cet intérêt n'est autre que celui produit par les arrérages annuels de la rente affectée au cautionnement du titulaire.

Les cautionnements fournis en immeubles ne produisent point d'intérêts au profit du titulaire, puisqu'ils ne consistent que dans un droit réel, dans une affectation hypothécaire attribuée à l'État par le propriétaire des biens immeubles obligés à la responsabilité de la gestion ou fonction.

157. — Le service des intérêts des cautionnements se fait à Paris au trésor public, pour les comptables et pour les officiers ministériels résidant à Paris et dans le département de la Seine.

Les intérêts des capitaux de cautionnement sont ordonnancés par le ministre des finances sur les crédits législatifs. Ils sont acquittés par les payeurs, sur la représentation des certificats d'inscription, ou, quand il y a privilège de second ordre, au vu du certificat délivré en exécution des décrets du 28 août 1808 et du 22 décembre 1812.

Les ordonnances de payement d'intérêts de capitaux de cautionnements sont exclusivement délivrées sur la caisse du payeur du département dans lequel les titulaires exercent leurs fonctions.

Enfin, s'il y a des créanciers, les intérêts sont payés à ces créanciers sur la production des pièces justificatives de leurs droits.

Les formalités pour recevoir ces intérêts consistent : 1° dans le visa du préposé du trésor ou du comptable, constatant qu'il n'y a pas d'opposition sur le cautionnement; 2° dans une quittance ou émargement de la somme reçue. La mention du payement est toujours faite sur le titre par le préposé comptable.

158. — Les intérêts des cautionnements se prescrivent par cinq ans, comme les arrérages des rentes sur l'État et comme toutes les créances dues par l'État; c'est un principe général établi par la loi du 29 janvier 1831, que nous expliquerons au chapitre XIII auquel nous renvoyons. Bien avant cette loi, le conseil d'État, par un avis du 24 décembre 1808, approuvé le 24 mars suivant, avait décidé que la caisse des amortissements devait rejeter, à l'avenir, toute demande d'intérêts de cautionnements qui remonteraient au delà de cinq ans si la prescription n'avait été interrompue.

Mais actuellement, en présence de la règle générale posée par la loi du 29 janvier 1831, la prescription de cinq ans ne pourrait être interrompue que si le défaut de payement des intérêts des cautionnements provenait du fait de l'administration, ou se trouvait être la conséquence d'un recours formé au conseil d'État (*voyez* au surplus le chap. XIII).

§ IV. — Privilège de premier ordre sur les fonds et sur les intérêts des cautionnements pour créances résultant d'abus et prévarications commis par les titulaires dans l'exercice de leurs fonctions.

159. — De tout temps, le cautionnement en numéraire a été considéré comme un vrai gage remis dans un dépôt public, pour la sûreté des indemnités dues par suite d'abus et prévarications commis par les titulaires dans l'exercice de leurs fonctions. Les personnes lésées doivent donc avoir, sur les fonds du cautionnement, le même privilège que celui du créancier sur son gage.

Cependant, les premières lois qui, depuis celle du 15 germinal an IV jusqu'à celle du 25 ventôse an XI, rétablirent, pour les comptables de deniers publics et pour les officiers ministériels, l'obligation de fournir un cautionnement en numéraire, ne s'expliquèrent nullement sur l'affectation du cautionnement à la garantie de la gestion des titulaires, non plus que sur les droits des créanciers pour abus et pré-

varications commis dans l'exercice des fonctions des personnes assujetties à un cautionnement.

160. — La loi du 21 ventôse an VII, relative à l'organisation de la conservation des hypothèques, en obligeant le conservateur à fournir un cautionnement en immeubles, statua en ces termes sur l'affectation spéciale de ce cautionnement :

« Art. 8. — Le cautionnement ci-dessus demeurera spécialement et exclusivement affecté à la responsabilité du préposé à la conservation des hypothèques pour les erreurs et omissions dont la loi le rend garant envers les citoyens.

« Cette affectation subsistera pendant toute la durée des fonctions et dix années après, passé lequel délai, les biens servant de cautionnement seront affranchis de plein droit de toutes actions de recours qui n'auraient point été intentées dans cet intervalle.

« Art. 9. — Les préposés à la conservation des hypothèques auront domicile dans le bureau où ils rempliront leurs fonctions, pour les actions auxquelles leur responsabilité pourrait donner lieu.

« Ce domicile est de droit; il durera aussi longtemps que la responsabilité des préposés; toutes poursuites à cet égard pourront y être dirigées contre eux, quand même ils seraient sortis de place, ou contre leurs ayants cause.

« Art. 10. — Le passage d'un bureau dans un autre n'emportera point l'obligation d'un nouveau cautionnement; celui déjà fourni subsistera pour le nouveau bureau, sauf à y suppléer, s'il y a lieu. »

Cette loi, sur laquelle nous reviendrons, est la première qui se soit expliquée sur l'affectation spéciale du cautionnement à la responsabilité du titulaire.

Bientôt la loi du 25 ventôse an XI, contenant organisation du notariat, s'expliqua, sur cette affectation, dans les termes suivants :

« Art. 33. — Les notaires exercent sans patente; mais ils sont assujettis à un cautionnement fixé par le gouvernement d'après les bases ci-après, et qui sera spécialement affecté à la garantie des condamnations prononcées contre eux par suite de l'exercice de leurs fonctions.

« Lorsque, par l'effet de cette garantie, le montant du

cautionnement aura été employé en tout ou en partie, le notaire sera suspendu de ses fonctions jusqu'à ce que le cautionnement ait été entièrement rétabli; et, faute par lui de rétablir dans les six mois l'intégralité du cautionnement, il sera considéré comme démissionnaire, et remplacé. »

Tel était l'état de la législation sur l'affectation des cautionnements à la responsabilité des titulaires, à l'époque de la discussion du Code civil.

161. — Lors de la discussion au conseil d'État (1) du chapitre des privilèges, le n° 6 du projet de l'article 10 de ce chapitre, qui est devenu depuis textuellement le n° 7 de l'article 2102, donna lieu aux observations suivantes (2) :

« M. Regnaud (de Saint-Jean-d'Angely) demande, sur le n° 6 de l'article, qu'il soit accordé à celui qui a fourni le cautionnement, un privilège, lequel, comme bailleur de fonds, le fasse venir immédiatement après les créanciers pour abus et prévarications.

« M. Treilhard objecte que les bailleurs de fonds sont propriétaires du cautionnement, et qu'on n'a pas besoin de privilège sur sa propre chose.

« M. Jolivet dit que ce principe n'est pas consacré par l'usage.

« M. Defermon dit que si la disposition demandée par M. Regnaud (de Saint-Jean-d'Angely) était placée dans le Code civil, elle deviendrait une règle absolue, et gênerait les opérations de la caisse d'amortissement, qui n'a pas de bureau d'opposition; mais qu'on pourra la prendre en considération lorsqu'on s'occupera des lois annoncées par l'article 11 (3).

« M. Regnaud (de Saint-Jean-d'Angely) dit que sa proposition ne se rapporte pas à l'intérêt du trésor public, mais à l'intérêt du tiers bailleur de fonds.

« Il est certain qu'autrefois il avait privilège sur la finance de la charge. Aujourd'hui, il faut exprimer dans la

(1) Procès-verbal de la séance du 3 ventôse an XII. — Fenet, *Travaux préparatoires du Code civil*, t. 15, p. 326, 328.

(2) Procès-verbal de la séance du 3 ventôse an XII. — Fenet, *Travaux préparatoires du Code civil*, t. 15, p. 355.

(3) Cet article du projet était ainsi conçu : « Le privilège à raison des contributions publiques, et l'ordre dans lequel il s'exerce, sont réglés par les lois qui les concernent. » Fenet, t. 15, p. 328 : *voir* chap. IX.

quitance du cautionnement qu'il a fourni des deniers : cette déclaration doit lui assurer un privilège.

« M. Bérenger dit que l'usage est d'expédier la quittance à celui qui fournit les fonds, en énonçant qu'ils l'ont été pour le cautionnement d'un tiers; qu'ainsi, la propriété des deniers est consacrée au bailleur.

« M. Tronchet dit qu'autrefois le récépissé était au nom du titulaire; mais que, dans l'acte du prêt, celui qui fournissait les fonds en faisait exprimer la destination, et que le récépissé lui était remis par forme de nantissement.

« M. Treilhard dit que cet usage est maintenu et autorisé par le n° 2 de l'article (1). »

Après ces observations, le procès-verbal de la séance (2) ajoute : « L'article est renvoyé à la section pour le rédiger d'après les amendements adoptés. »

Cependant, le texte définitif du Code civil constate qu'aucun changement ne fut apporté dans la rédaction du n° 6 de l'article 10 du projet, qui est devenu textuellement, le n° 7 de l'article 2102.

162. — Mais la loi du 25 nivôse an XIII ne tarda pas à remplir l'objet de la proposition faite lors de la discussion du Code civil; en voici le texte :

« ARTICLE 1er. — Les cautionnements fournis par les agents de change, les courtiers de commerce, les avoués, les greffiers et les commissaires priseurs, sont, comme ceux des notaires, affectés, par premier privilège, à la garantie des condamnations qui pourraient être prononcées contre eux par suite de l'exercice de leurs fonctions; par second privilège, au remboursement des fonds qui leur auraient été prêtés pour tout ou partie de leurs cautionnements, et subsidiairement, au payement dans l'ordre ordinaire des créances particulières qui seraient exigibles sur eux.

« ART. 2. — Les réclamants, aux termes de l'article précédent, seront admis à faire sur ces cautionnements des oppositions motivées, soit directement à la caisse d'amortissement, soit aux greffes des tribunaux dans le ressort desquels les titulaires exercent leurs fonctions; savoir, pour

(1) Ce numéro est le même que le n° 2 de l'art. 2102 : « 2° La créance sur le gage dont le créancier est saisi. »
(2) Fenet, t. 15, p. 336.

les notaires, commissaires priseurs, avoués, greffiers et huissiers, au greffe des tribunaux civils; et pour les agents de change et courtiers, au greffe des tribunaux de commerce.

« Art. 3. — L'original des oppositions faites sur les cautionnements, soit à la caisse d'amortissement, soit au greffe des tribunaux, y restera déposé pendant vingt-quatre heures, pour y être visé.

« Art. 4. — La déclaration au profit des prêteurs des fonds de cautionnements, faite à la caisse d'amortissement à l'époque de la prestation, tiendra lieu d'opposition pour leur assurer l'effet du privilège du second ordre, aux termes de l'article 1er.

« Art. 5. — Les notaires, avoués, greffiers et huissiers près les tribunaux, ainsi que les commissaires priseurs, seront tenus, avant de pouvoir réclamer leur cautionnement à la caisse d'amortissement, de déclarer au greffe du tribunal dans le ressort duquel ils exercent, qu'ils cessent leurs fonctions : cette déclaration sera affichée dans le lieu des séances du tribunal pendant trois mois; après ce délai, et après la levée des oppositions directement faites à la caisse d'amortissement, s'il en était survenu, leur cautionnement leur sera remboursé par cette caisse, sur la présentation et le dépôt d'un certificat du greffier, visé par le président du tribunal, qui constatera que la déclaration prescrite a été affichée dans le délai fixé; que, pendant cet intervalle, il n'a été prononcé contre eux aucune condamnation pour fait relatif à leurs fonctions, et qu'il n'existe au greffe du tribunal aucune opposition à la délivrance du certificat, ou que les oppositions survenues ont été levées.

« Art. 6. — Les agents de change et courtiers de commerce seront tenus de remplir les formalités ci-dessus devant les tribunaux de commerce; ils feront, en outre, afficher pendant le même délai, la déclaration de la cessation de leurs fonctions à la bourse près de laquelle ils les exercent, et ils produiront à la caisse d'amortissement le certificat du syndic de cette bourse, relatif à l'affiche de leur démission, joint au certificat du greffier, visé par le président du tribunal, motivé ainsi qu'il est prescrit par l'article précédent.

« Art. 7. — Seront assujettis aux mêmes formalités, pour la notification de la vacance, ceux qui seront destitués, et les héritiers de ceux qui seront décédés dans l'exercice de leurs fonctions. »

Cette loi ne parle pas des comptables; mais la loi additionnelle du 6 ventôse an XIII a réparé cette omission, ainsi qu'il suit :

« Article 1er. — Les articles 1, 2 et 4 de la loi du 25 nivôse dernier, relative aux cautionnements fournis par les notaires, avoués et autres, s'appliqueront aux cautionnements des receveurs généraux et particuliers, et de tous les autres comptables publics, ou préposés des administrations.

« Art. 2. — Les prêteurs des sommes employées auxdits cautionnements jouiront du privilège de second ordre institué par l'article 1er de la loi du 25 nivôse dernier, en se conformant aux articles 2 et 4 de la même loi. »

Ces deux lois nous régissent encore actuellement.

Comme on le voit, elles établissent sur les cautionnements :

En premier ordre, un privilège au profit des personnes lésées par les fonctionnaires publics, officiers ministériels et comptables, par suite de l'exercice de leurs fonctions;

En second ordre, elles autorisent les prêteurs ou bailleurs des fonds qui ont servi à faire le cautionnement du titulaire à se réserver un privilège, en remplissant les formalités prescrites;

Enfin, elles reconnaissent, en troisième ordre, l'exercice des droits des créanciers ordinaires sur le cautionnement.

C'est du premier de ces privilèges que nous allons nous occuper dans ce paragraphe.

163. — Toutes les dispositions législatives qui ont établi le privilège de premier ordre sur les cautionnements, sont d'accord sur ce point qu'elles n'accordent ce privilège que pour créances résultant d'abus et prévarications commis, de condamnations encourues par les titulaires, par suite *de l'exercice de leurs fonctions.*

L'intention du législateur a donc été d'assurer la garantie du cautionnement, en premier ordre et spécialement, pour les actes dans lesquels le ministère de l'officier public ou du

comptable est indispensable, et par conséquent de la restreindre aux actes de cette espèce. En effet, si cette garantie était étendue à tous les actes que les officiers ministériels ne sont pas obligés de faire, *ex necessitate officii*, il en résulterait que le grand nombre des cas auxquels cette garantie serait appliquée la rendrait illusoire, et que réellement elle n'existerait plus pour les créances auxquelles la loi a voulu l'assurer, celles qui ont pour cause un acte obligé de la fonction.

Le principe du privilège de premier ordre sur le cautionnement a été introduit en considération de la foi publique.

Il est juste, en effet, que ce cautionnement réponde spécialement des fautes de celui qui en est titulaire, attendu qu'on est forcé de contracter avec lui et de recourir à sa charge, à son ministère, à cause de ses fonctions.

Le fait nécessaire, résultant de l'exercice des fonctions du titulaire du cautionnement, et qui donne ouverture au privilège de premier ordre, a été depuis longtemps désigné par les mots de *fait de charge*.

Dans l'ancien droit, le même privilège existait, et dans les mêmes limites, sur certains offices et charges d'officiers publics, tels que receveurs des consignations, commissaires aux saisies réelles, procureurs, huissiers, etc., etc. (1). Aujourd'hui qu'il n'y a plus de charge ou d'office dont la finance soit versée entre les mains du gouvernement, le privilège pour fait de charge s'exerce sur le cautionnement, dans les termes des lois ci-dessus rapportées.

Mais, nous le répétons, il n'y a *fait de charge*, emportant au profit de celui qui en a été victime, privilège de premier ordre sur le cautionnement du fonctionnaire qui s'en est rendu l'auteur, qu'autant que le fait préjudiciable résulte de l'un des actes de l'exercice légal et obligé des fonctions du titulaire.

Ainsi, on ne peut voir un *fait de charge* dans le fait, de la part d'un avoué, d'avoir obtenu, sans ordre de son client, et à l'aide de menaces de poursuites, la valeur des condamnations prononcées au profit de celui-ci contre l'un de ses

(1) M. Merlin, *Rép.*, v° *fait de charge*.

débiteurs, puis de lui avoir consenti, pour lui tenir lieu de cette valeur, des billets qu'il a été dans l'impossibilité d'acquitter (1).

De même, on ne peut considérer comme *fait de charge* le détournement, par un notaire qui a reçu un acte de vente, du prix de cette vente que l'acquéreur a laissé entre ses mains pendant le temps de la purge (2).

Il n'y a pas non plus *fait de charge*, lorsque, par suite d'opérations de bourse, il s'établit un compte courant entre un agent de change et son client, et le solde dont ce dernier se trouve créditeur ne peut donner ouverture au privilège de premier ordre sur le cautionnement de l'agent de change : il en serait ainsi, même quand le client aurait donné l'ordre d'employer ce solde en achats d'effets publics, et aurait été induit à croire à l'exécution de son ordre par les manœuvres frauduleuses de l'agent de change. De même, lorsqu'un agent de change abuse d'une procuration en blanc qui lui a été confiée pour faire des opérations de bourse, on ne peut considérer ces abus comme une prévarication dans l'exercice de ses fonctions, et le mandant n'a pas droit au privilège sur le cautionnement (3). Le client ainsi trompé n'aurait que l'action du mandat, et, suivant les circonstances, celle en police correctionnelle, pour abus de confiance.

Il n'y a pas *fait de charge* dans le fait par un avoué d'avoir commis une nullité dans un exploit d'appel qu'il s'est chargé de rédiger en qualité de simple mandataire (Paris, 5 novembre 1846, D. P. 48, 2, 104); dans les abus que commettraient des avoués en qualité de curateurs à des successions vacantes (Lyon, 30 avril 1852, D. P. 53, 2, 50);

Dans le fait d'un notaire qui, chargé d'un placement de fonds sous certaines conditions, a opéré ce placement sans se conformer à ces conditions (Douai, 20 décembre 1849, D. P. 50, 2, 75);

Ou qui fait un mauvais placement pour un client (Paris, 11 mars 1852, D. P. 52, 5, 83);

Ou qui détourne des sommes qu'il s'était chargé de placer

(1) Arrêt c. de Toulouse, 15 mai 1844, Dalloz, 1845, 2, 21.

(2) Arrêt c. de Rouen, 15 février 1838, Sirey-Villeneuve, 39, 2, 105.

(3) Jugement du tribunal de commerce de la Seine, rapporté dans la *Gazette des Tribunaux* du 12 octobre 1832, et dans le *Traité du rég. hyp.* de M. Persil, 4e édition, t. I, p. 164.

(Nîmes, 15 février 1851, D. P. 51, 2, 111). — (Paris, 15 novembre 1853, D. P. 55, 2, 12). — Cour de cassation, 18 janvier 1854, D. P. 54, 1, 70);

Ou qui reçoit de l'acquéreur d'un immeuble, pour désintéresser des créanciers inscrits, un prix de vente que sa faillite l'empêche de restituer (Bourges, 6 mai 1851, D. P. 53, 2, 2). — (Cour de cassation, 28 juillet 1860, D. P. 68, 1, 438);

Ou qui reçoit des dépôts volontaires (Seine, 26 avril 1850, D. P. 50, 3, 47).

Le détournement par un agent de change d'une somme à lui confiée, avec mandat de l'envoyer à une bourse autre que celle où il opère, ne constitue pas un *fait de charge* (cour de cassation, 31 janvier 1859, D. P. 59, 1, 217).

Mais il y a *fait de charge*, emportant privilège de 1er ordre, dans le défaut de payement, dont les agents de change sont responsables, aux termes de l'article 13 du règlement du 27 prairial an X, des effets publics qu'ils achètent pour leurs clients; et, par suite, des condamnations prononcées contre les agents de change pour ce défaut de payement, emportent privilège de premier ordre sur leur cautionnement (arrêt c. de Paris, 29 mai 1810. — Sirey, II, 2, 25, et M. Persil, *loc. cit.*, p. 163, V).

Il y aurait également *fait de charge* de la part d'un notaire, si, après avoir reçu les fonds pour les compter immédiatement à l'emprunteur, il ne remettait en échange au prêteur qu'une obligation entachée de faux ou de nullité (arrêt c. de Paris, du 14 mars 1834. — Dalloz, 1834, 2, 115).

Il y a *fait de charge :*

De la part d'un huissier qui a détourné le montant d'un billet qu'il était chargé de faire protester (cassation, 14 mars 1849, D. P. 49, 103);

De la part d'un notaire qui détourne une somme qui lui a été remise par anticipation, pour le couvrir de déboursés et honoraires d'actes à passer ultérieurement devant lui, et spécialement de quittances du prix d'une vente faite par son ministère (Douai, 17 mai 1850, D. P. 50, 5, 100);

Ou qui s'abstient, après avoir touché le prix d'une vente judiciaire pour laquelle il a été commis, soit de le délivrer aux ayants droit, soit, en cas d'opposition, d'en faire la consignation (Nîmes, 12 juillet 1852, D. P. 53, 2, 3);

Ou qui reçoit et ne paye pas les sommes destinées au payement des droits d'enregistrement (Seine, 26 avril 1850, D. P. 50, 3, 47).

Le privilège pour fait de charge est applicable aux détournements commis par un directeur de mont-de-piété, de deniers reçus en qualité de directeur chargé de la gestion de l'établissement (cassation, 25 janvier 1859, D. P. 59, 1, 221).

Il y a fait de charge, lorsqu'un agent de change néglige d'envoyer immédiatement à son client les fonds provenant d'une vente faite pour lui (Lyon, 20 avril 1872, D. P. 74, 2, 7);

Lorsqu'un agent de change néglige, par suite de prévarication, l'ordre de faire un report (Paris, 12 avril 1874, D. P. 76, 2, 16).

La même distinction est à établir en ce qui concerne la responsabilité des comptables de deniers publics.

Ainsi, toutes les fois qu'il y aura prévarication ou abus dans l'exercice obligé des fonctions, le fait donnera ouverture au privilège de premier ordre sur le cautionnement. Mais il faut que l'abus, la prévarication soit une suite nécessaire de l'emploi du titulaire.

Par exemple : le fait, par un receveur particulier des finances, d'avoir détourné des fonds provenant du versement effectué entre ses mains par un receveur-percepteur des deniers publics, pour contributions directes, constitue un fait de charge, parce que les fonds ne pouvaient être versés dans une autre caisse que dans celle de ce comptable; mais il en serait tout autrement, si une somme avait été versée entre les mains du receveur particulier, non plus par un receveur de deniers publics, obligé d'effectuer ce versement, mais par un particulier, pour être transmise en compte à un tiers, par l'intermédiaire du receveur des finances. Dans ce dernier cas, le versement n'aurait pas eu lieu *ex necessitate officii*, mais volontairement et parce qu'il entrait dans les convenances du déposant de confier la somme au receveur des finances, devenu, dans cette circonstance, le banquier, l'intermédiaire, le *negotiorum gestor* de la personne dont il a trompé la confiance.

164. — M. Troplong, dans son commentaire sur le n° 7

de l'article 2102 du Code civil (1), fait remarquer qu'il y a une grande distinction à faire entre les cautionnements des comptables et ceux des autres officiers publics, tels que notaires, avoués, etc.

« Les cautionnements fournis par les comptables, dit ce jurisconsulte, le sont dans l'intérêt du gouvernement, qui ne donne le maniement de ses fonds que sous cette garantie.

« Au contraire, les cautionnements des greffiers, notaires, avoués, etc., ne sont déposés que pour répondre des faits de ces officiers envers les particuliers qui sont obligés, *ex necessitate officii*, de recourir à leur ministère, et de suivre la foi publique.

« Le gouvernement n'a de privilège sur ces cautionnements, qu'autant qu'il se sert, comme partie privée, du ministère des officiers publics qui les ont déposés.

« Sous tout autre rapport, ces cautionnements n'ont pas été établis en sa faveur, et il est sensible qu'il n'y a aucun intérêt. »

Cette observation est fort juste : mais on a soutenu que le privilège de l'État sur le cautionnement de ses comptables n'était pas exclusif de celui que les particuliers pourraient avoir pour faits de charge commis par les comptables de deniers publics dans l'exercice de leurs fonctions; car ce dernier privilège résulte clairement : 1° du n° 7 de l'article 2102 du Code civil, qui ne fait aucune distinction entre *les créances résultant d'abus et de prévarications commis par les fonctionnaires publics, dans l'exercice de leurs fonctions*; 2° et de la loi du 6 ventôse an XIII, qui déclare applicables aux comptables les articles 1, 2 et 4 de la loi du 25 nivôse précédent, et, par conséquent, affecte les cautionnements à *la garantie des condamnations qui pourraient être prononcées contre eux, par suite de l'exercice de leurs fonctions*, sans distinguer si ces condamnations seront prononcées au profit de l'État ou au profit de simples particuliers lésés.

Nous croyons devoir faire remarquer que toutes les fois qu'il s'agit d'un abus ou prévarication commis par un comptable dans l'exercice obligé de ses fonctions offi-

(1) Des privilèges et hypothèques, 3e édition, t. I, n° 209, p. 322.

cielles, les tiers ont un recours contre le trésor, qui exerce au préalable ses droits sur le cautionnement du titulaire compromis.

Les créanciers sont ainsi dispensés de faire valoir leur privilège contre le comptable.

165. — Les lois qui ont établi le privilège pour fait de charge, n'ayant pas réglé le rang des créanciers, on doit en conclure, conformément à la règle posée par l'article 2097 du Code civil, qu'ils doivent être payés sur le cautionnement par concurrence.

Cette loi de concurrence, sur le cautionnement, de tous les créanciers privilégiés pour faits de charge, est toujours applicable lorsqu'il s'agit de la responsabilité d'un officier ministériel, parce que le cautionnement de ces officiers publics n'est jamais affecté qu'à une seule charge, et ne garantit que l'exercice de la même fonction.

166. — Mais nous avons expliqué plus haut que le cautionnement d'un comptable peut servir, aux termes de l'ordonnance du 25 juin 1835, de garantie pour tous les faits résultant des diverses gestions successives dont il peut être chargé par la même administration, quel que soit le lieu où il exerce et aura exercé ses fonctions.

Dans le cas de l'affectation du même cautionnement à plusieurs gestions successives du même comptable, quel sera le sort des créanciers pour faits de charge?

En principe, le fait de charge suit la gestion à laquelle il s'applique, dans l'exercice de laquelle il a été commis : par conséquent le créancier, pour fait de charge d'une gestion, a le droit d'exercer son privilège sur le cautionnement affecté actuellement ou originairement à cette gestion.

Mais si le même comptable, qui a exercé plusieurs gestions successives avec le même cautionnement, augmenté seulement du supplément exigé, suivant l'importance de ses dernières fonctions, avait commis des faits de charge dans quelques-unes de ces gestions ou dans toutes, quel serait alors le sort des créanciers pour ces faits de charge, et comment pourraient-ils exercer leurs privilèges sur le cautionnement? Ceux d'entre eux qui auraient été victimes d'un fait de charge, commis dans la première gestion, auraient-ils un droit de préférence, à cause de la date du

fait qui leur a été préjudiciable, ou devraient-ils venir tous, sans distinction, par concurrence et par voie de contribution au centime le franc de leurs créances, sur le cautionnement?

Ces questions sont neuves, et n'ont jamais été, au moins nous le croyons, examinées par les auteurs, ni décidées par les tribunaux : elles méritent de fixer l'attention des jurisconsultes.

Nous croyons que tous les créanciers pour faits de charge devraient subir la loi de la concurrence, sans qu'il fût possible d'accorder aux créanciers, pour les faits de charge les plus anciens, une préférence qui n'est écrite dans aucune loi, et que les principes généraux du droit commun nous paraissent complètement repousser.

En effet, les cautionnements fournis en numéraire, et c'est de ceux de cette espèce seulement que nous nous occupons en ce moment, ces cautionnements, disons-nous, sont meubles : par conséquent ils n'ont point de suite par hypothèque : et comme, ni les lois spéciales sur les cautionnements, ni le Code civil, n'ont attribué un rang de préférence entre les divers créanciers, pour faits de charge, l'on doit tenir pour constant qu'ils doivent tous venir concurremment sur le capital et sur les intérêts du cautionnement.

Les créanciers pour les faits de charge les plus anciens seraient mal fondés à prétendre que ceux qui ne sont créanciers que pour les derniers faits de charge, applicables à la gestion la plus récente, doivent être repoussés, par le motif que le cautionnement était dans l'origine leur gage spécial et exclusif : il est certain qu'en changeant de fonction, le titulaire a pu transférer son cautionnement à la garantie de sa nouvelle gestion, à moins d'oppositions formées, à cette époque, avant son installation. Mais il est également vrai que ce changement de position n'a pu enlever aux créanciers de la première gestion leur privilège, puisque le cautionnement était leur gage originaire, au moins jusqu'à concurrence de la somme exigée pour garantie du premier emploi du comptable, et que l'ordonnance du 23 juin 1835 n'autorise l'affectation du même cautionnement à plusieurs gestions successives, qu'à la condition de rester

affecté à la garantie de tous les faits résultant des diverses gestions du titulaire. Par ce motif, les créanciers de la seconde ou dernière gestion ne pourraient légitimement contester l'exercice du privilège des premiers, dans la limite de la somme affectée, à titre de cautionnement, à la gestion de laquelle ils sont créanciers.

Mais les créanciers de la première gestion ne peuvent prétendre aucun privilège sur le supplément de cautionnement fourni par le comptable, pour pouvoir exercer la seconde ou subséquente gestion. Car ils n'ont jamais dû compter sur ce supplément, qui s'applique uniquement à la gestion pour laquelle il a été exigé. C'est pourquoi il doit être réservé, exclusivement et par privilège spécial, aux créanciers pour faits de charge commis pendant la gestion à laquelle ce supplément appartient.

En cas de réduction opérée dans le cautionnement affecté à la dernière gestion, tous les créanciers pour faits de charge devraient venir par concurrence; car les créanciers de la première gestion, faute de former opposition, à l'époque où le titulaire a été nommé à la nouvelle fonction qui n'exigeait qu'un cautionnement inférieur, ont perdu le droit qu'ils auraient eu alors de se faire colloquer exclusivement à tous autres, sur la portion de cautionnement dont ils ont laissé opérer le retranchement ou remboursement par le trésor.

Ce que nous venons de dire doit s'appliquer également aux cautionnements fournis en rentes sur l'État, lesquels, ainsi que ceux en numéraire, sont dans la classe des biens meubles.

Et nous ne croyons pas que les significations au trésor des jugements emportant condamnations pour faits de charge puissent, dans aucun cas, à cause de leurs dates plus ou moins anciennes, donner un droit de préférence aux créanciers. Ces significations ne valent que comme oppositions pour conserver le droit du réclamant à être payé, par concurrence comme les autres, lorsque le trésor, détenteur du cautionnement, videra ses mains, ainsi que par justice il sera ordonné.

167. — Mais les cautionnements en immeubles sont régis par d'autres principes. Sans doute, ils peuvent être comme

ceux en numéraire et en rentes, affectés successivement à toutes les gestions des comptables : c'est un avantage que la loi du 21 ventôse au VII a attribué notamment aux conservateurs des hypothèques, par son article 10, qui porte « que le passage d'un bureau dans un autre n'emportera point l'obligation d'un nouveau cautionnement : celui déjà fourni subsistera pour le nouveau bureau, sauf à suppléer, s'il y a lieu. »

Cet avantage appartient également à tous les comptables qui ont la faculté de fournir un cautionnement en immeubles : ainsi que cela résulte de l'ordonnance du 22 mai 1825, article 5.

Mais cette affectation successive à plusieurs gestions des mêmes immeubles obligés au cautionnement, n'a toujours lieu que sous l'empire des lois qui régissent les biens immeubles. Or, ces lois veulent que les immeubles aient une suite par hypothèque, et qu'entre créanciers, les privilèges ne produisent d'effets, à l'égard des immeubles, qu'autant qu'ils sont inscrits sur les registres du conservateur, sauf les exceptions déterminées par la loi (C. civ. 2106).

Si donc un créancier, pour fait de charge, du titulaire d'un cautionnement immobilier, obtient contre ce titulaire un jugement de condamnation pour ce fait, il pourra prendre, pour l'exercice et la garantie de son privilège, une inscription d'hypothèque judiciaire sur les immeubles affectés au cautionnement (C. civ. 2123); et, comme entre créanciers, l'hypothèque, soit légale, soit judiciaire, soit conventionnelle, n'a de rang (sauf les exceptions déterminées par l'art. 2135 C. civ.), que du jour de l'inscription prise par le créancier, il en résultera que l'inscription le plus anciennement prise, en vertu de jugement prononçant condamnation pour fait de charge, vaudra, au profit de celui qui l'aura requise, un rang de préférence à tous les autres créanciers pour faits de charge inscrits postérieurement.

En vain objecterait-on que la loi accorde aux créanciers un privilège pour condamnation résultant de faits de charge, et que ce privilège doit exister par l'effet seul de la condamnation : ce raisonnement est suffisamment réfuté par l'article 2106 du Code civil, qui décide qu'entre créanciers, les privilèges ne produisent d'effet, *à l'égard des immeubles*,

qu'autant qu'ils sont rendus publics par l'inscription sur les registres du conservateur, et *à compter de la date de cette inscription*, sous les seules exceptions déterminées par les articles 2107, 2108 et suivants, parmi lesquelles exceptions ne se rencontre pas celle des créanciers résultant de condamnations pour faits de charge. — Il est donc certain que le privilège résultant de ces condamnations ne peut produire d'effet contre les tiers, qu'à dater de son inscription au bureau des hypothèques.

168. — Lorsqu'un comptable se trouve chargé simultanément de la recette de plusieurs gestions, par exemple, un percepteur qui est en même temps receveur municipal, et qu'il est condamné pour faits de charge, le trésor a-t-il privilège spécial sur la portion du cautionnement exigé pour la perception des deniers publics, et la commune ne peut-elle exercer son recours privilégié que sur le supplément fourni pour la garantie de la recette des deniers communaux? ou bien, le cautionnement est-il affecté, en totalité, par concurrence, à la garantie de tous les faits de charge, sans aucune distinction?

La cour de cassation a décidé, par arrêt du 5 décembre 1843, que les sommes versées au trésor par un percepteur des contributions directes, exerçant en même temps les fonctions de receveur municipal d'une commune, pour garantie de sa double gestion, ne constituent qu'un cautionnement unique, dont la totalité, en cas de déficit dans la caisse municipale, est affectée par privilège à la créance de la commune, en vertu du paragraphe VII de l'article 2102 du Code civil :

« Attendu, a dit la cour, que la disposition de l'article 2102 n° 7 du Code civil, qui déclare privilégiées les créances résultant d'abus et prévarications commis par les fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions, sur le fonds de leur cautionnement, est générale et absolue, et s'étend, sans division, sur toutes les parties du cautionnement qui se servent de supplément l'une à l'autre ; qu'au nombre des fonctionnaires mentionnés dans l'article précité, sont évidemment les percepteurs et les receveurs communaux ; et que, dès avant la promulgation du titre des privilèges et hypothèques du Code civil, et, en vertu de lois spéciales, les recettes

communales étaient faites par le percepteur des contributions foncière et personnelle de la commune ;

« Attendu que la loi du 30 frimaire an XIII, en exigeant un supplément de cautionnement de ces percepteurs, n'a pu avoir pour but, ni pour effet, d'en diminuer l'affectation privilégiée aux créances résultant d'abus commis dans leur gestion; que ce privilège est encore maintenu au profit du trésor et des communes par les articles 82 et 83 de la loi du budget du 28 avril 1816. »

Comme on le voit, la cour a décidé que le supplément de cautionnement exigé des percepteurs, à titre de receveurs communaux, ne constituait pas seul le gage de la commune, mais que le cautionnement tout entier était affecté à la garantie des créances communales pour faits de charge.

Nous ne croyons pas que tel ait été le sens véritable des lois qui ont assujetti les percepteurs à fournir un supplément de cautionnement, à cause de leur qualité de receveurs communaux. En effet, l'article 3 de la loi du 30 frimaire an XIII, qui reproduit l'article 12 de la loi du 5 ventôse an XII, est ainsi conçu :

« Ces receveurs (des deniers communaux) fourniront, indépendamment du cautionnement qui leur a été prescrit par la loi du budget de l'an XII, un cautionnement, également en numéraire, du douzième des revenus communaux dont ils font la recette. » Sans doute, comme le fait remarquer M. Dalloz, dans sa note n° 2 sur l'article précité, le but essentiel de ce supplément de cautionnement était de fournir aux caisses publiques le numéraire qui leur manquait et dont elles avaient un besoin urgent.

En second lieu, figure l'intention d'ajouter à la garantie du comptable; mais cette nouvelle garantie, l'État n'en avait pas besoin pour la gestion de ses deniers, puisqu'il était déjà nanti d'un cautionnement que la loi de frimaire n'augmentait pas : le supplément exigé avait donc pour objet d'assurer, en cas de concours de l'État et de la commune, tous deux victimes du déficit du comptable, un privilège séparé, que la commune exercerait seulement sur la portion supplémentaire de cautionnement affectée spécialement à la garantie du comptable, comme receveur municipal, le

trésor conservant un privilège exclusif sur le cautionnement originaire.

Aussi, est-il à remarquer que si la cour de cassation a motivé son arrêt *en droit*, comme nous l'avons rapporté, en fait, elle paraît s'être principalement déterminée par cette circonstance « que dans l'espèce, ainsi qu'elle le constate, le trésor public, appelé au procès, fait cause commune avec la commune de Vrétot, et adhère à sa réclamation » : par le motif, sans doute, que ce n'était que dans la gestion des deniers communaux que le comptable avait laissé un déficit, et que le trésor était sans intérêt dans la cause.

Au surplus, l'opinion que nous soutenons ne peut plus faire de doute depuis l'ordonnance du 17 septembre 1837, dont l'article 11 porte : « Lorsqu'un déficit existera sur un ou plusieurs des services confiés aux percepteurs ou aux receveurs des communes et établissements charitables, *la portion de chaque cautionnement restée disponible sur le service dont il forme la garantie spéciale, sera affectée aux autres services créanciers, pour leur être distribuée au marc le franc des sommes dues à chacun d'eux.*

« A cet effet, les percepteurs, les receveurs des communes et des établissements de bienfaisance, actuellement en fonctions, devront produire immédiatement leur consentement à cette extension de garantie, ou, s'il y a lieu, celui de leurs bailleurs de fonds, dans les six mois de la présente ordonnance, et, dans le même délai, la mainlevée de toutes oppositions qui pourraient exister sur les cautionnements actuels, ou au moins le consentement desdits opposants à l'application stipulée par le paragraphe précédent.

« Les comptables qui n'auront pas satisfait à ces prescriptions dans les délais fixés, seront tenus de verser un nouveau cautionnement. »

Il résulte clairement de cette disposition, qu'avant la promulgation de l'ordonnance du 17 septembre 1837, l'administration ne croyait pas que le privilège pour faits de charge, commis par un percepteur investi en même temps de la recette communale, pût s'exercer sans distinction sur la totalité du cautionnement; et que depuis cette ordonnance, chaque portion de cautionnement fournie pour une fonction distincte, quoique réunie avec d'autres dans les

mêmes mains, forme la garantie spéciale à chaque emploi auquel elle est attachée, puisque ce n'est qu'après la libération de la responsabilité de cet emploi, que la portion disponible de chaque cautionnement peut être affectée aux autres services créanciers pour leur être distribuée au marc le franc des sommes dues à chacun d'eux. Par conséquent la commune, créancière pour fait de charge d'un receveur communal, qui est en même temps percepteur, ne peut exercer son recours sur la portion de cautionnement affectée spécialement à la garantie de la recette des fonds appartenant à l'État, qu'autant que le trésor se trouve complètement désintéressé.

Du reste ce point a été formellement réglé par l'article 1223 de l'instruction générale du 20 juin 1859 et par le dernier paragraphe de l'article 1313 :

« Art. 1223. — Les cautionnements sont solidairement affectés aux diverses gestions dont un même comptable se trouve chargé cumulativement.

« Art. 1313. — . . . . . Lorsqu'un déficit existe sur un ou plusieurs des services confiés aux percepteurs et aux receveurs des communes et établissements charitables, la portion de chaque cautionnement restée disponible sur le service dont il forme la garantie spéciale, est affectée aux autres services créanciers, pour leur être distribuée au marc le franc des sommes dues à chacun d'eux. Cette réversibilité des cautionnements est indiquée sur les certificats d'inscription et sur les certificats de privilège qui sont délivrés aux bailleurs de fonds. »

169. — Nous avons expliqué que le privilège accordé par l'article 2102, n° 7, du Code civil, et par les lois spéciales sur les cautionnements des fonctionnaires publics, des officiers ministériels et des comptables, s'appliquait exclusivement aux créances résultant des *faits de charge*.

On ne doit pas considérer comme telles les condamnations qui prononcent des amendes et peines pécuniaires, au profit du fisc, contre les titulaires de cautionnements.

D'après les lois romaines 17 et 37, *Dig. de jure fisci*, il était de principe que *fiscalium pœnarum petitio creditoribus postponitur*. Le Code civil paraît avoir adopté cette maxime dans l'article 2098, portant : « Le trésor ne peut

obtenir de privilège au préjudice des droits antérieurement acquis à des tiers; » et l'article 2202 applique cette règle aux amendes encourues par les conservateurs des hypothèques, en ordonnant que les dommages-intérêts des parties seront payés avant l'amende.

Enfin, la loi du 5 septembre 1807, sur les frais en matière correctionnelle et de police, dont la condamnation est prononcée au profit du trésor public, lui accorde un privilège; mais elle veut qu'il ne l'exerce qu'après les privilèges désignés à l'article 2102 du Code civil : il est vrai que cette loi ne parle que des frais, mais ses dispositions doivent être, à plus forte raison, appliquées aux amendes; application d'ailleurs clairement exprimée dans le discours de l'orateur du gouvernement qui proposa la loi, dans lequel il est dit que « le principe consacré par l'article 2098 du Code civil, doit toujours servir de guide ».

C'est par les motifs qu'on vient de lire, que la cour de cassation a décidé, par un arrêt du 7 mai 1816 (1), que les créanciers d'un agent de change, pour faits de charge, avaient privilège sur son cautionnement, par préférence au trésor public pour le recouvrement des amendes prononcées contre cet officier ministériel ; et la cour de Paris, conformément à cette jurisprudence, a décidé, par un arrêt du 21 janvier 1837 (2), que les amendes et peines pécuniaires prononcées contre un fonctionnaire (un huissier) ne sont pas privilégiées sur son cautionnement.

Dans le même sens, il a été décidé : que la régie n'a pas de privilège sur le cautionnement d'un notaire pour le recouvrement des droits et doubles droits d'enregistrement (Seine, 26 avril 1850. — D., 1850, 3, 47);

Que le trésor n'a pas de privilège pour le recouvrement d'une amende prononcée contre un notaire pour crime de faux en écriture authentique (cass., 26 juillet 1858. — D. P. 58, 1, 409. — Metz, 26 février 1856. — D., 1857, 2, 49);

Que le privilège pour fait de charge est préférable à celui de l'administration de l'enregistrement pour les droits dus par un notaire, et ne vient pas par concurrence avec cet autre privilège (Toulouse, 8 mai 1852. — D., 1854, 1, 70).

(1) Sirey, 17, 1, 55.
(2) Dalloz, 1837, 2, 175.

Nous devons cependant ajouter que le système contraire a été consacré par les arrêts de cassation des 11 juin 1811 et 25 juillet 1827 et par l'arrêt de la cour de Metz du 26 février 1856. L'arrêt du 25 juillet 1827 est ainsi motivé :

« Vu l'article 29 de la loi du 22 frimaire an VII, l'article 33 de la loi du 25 ventôse an XI et l'article 1er de la loi du 25 nivôse an XIII;

« Attendu que le jugement attaqué reconnaît avec raison et conformément à la disposition des articles précités, d'une part, que la succession du notaire Pourret est redevable envers le trésor public de tous les droits d'enregistrement, qui n'ont pas été acquittés par ce notaire sur les actes passés devant lui;

« Et, d'autre part, que le trésor public a un privilège sur le cautionnement de ce même notaire pour tous les droits et amendes dont il peut être redevable pour contraventions par lui commises dans l'exercice de ses fonctions : — attendu que la conséquence naturelle de ces deux points reconnus est que le privilège du trésor a dû s'étendre dans l'espèce sur la totalité de 2177 fr. 50, dont le sieur Pourret était déclaré redevable pour droits d'enregistrement non acquittés par lui sur les actes qu'il avait reçus; — attendu que néanmoins le jugement attaqué a réduit l'effet de ce privilège aux seuls droits d'enregistrement, dont le notaire est reconnu avoir reçu le montant de la part de ses clients, et l'a dénié par rapport aux droits dont il est présumé n'avoir pas été payé par les parties; distinction absolument contraire à la disposition de l'article 29 de la loi du 22 frimaire an VII, qui charge expressément les notaires de l'acquittement des droits d'enregistrement de leurs actes, sauf leur recours contre les parties contractantes » (voir Dalloz, v° *cautionnement*, n° 73, note).

170.—Le privilège pour fait de charge sur le cautionnement dure tant que le cautionnement subsiste et est affecté à la garantie des fonctions du titulaire.

Ainsi, pour les cautionnements en numéraire fournis par les officiers ministériels, ce privilège peut être exercé, non seulement pendant toute la durée des fonctions, mais même pendant le délai fixé par les articles 5 et 6 de la loi du

25 nivôse an XIII, pour l'affiche, aux lieux indiqués, de la déclaration de cessation des fonctions du titulaire.

Et si, même après ce délai, mais avant le remboursement opéré par le trésor, des oppositions ou significations de jugement prononçant des condamnations pour faits de charge étaient faites au trésor ou aux caisses publiques chargées du remboursement du cautionnement, ces oppositions et significations auraient pour effet, conformément aux mêmes articles, de mettre obstacle au remboursement du capital et des intérêts du cautionnement, qui devrait être attribué par privilège à ces créanciers opposants.

Pour les comptables, le privilège pour fait de charge attaché au cautionnement, cesse également lorsque le cautionnement n'est plus affecté à la garantie de la gestion des deniers publics, par suite de la retraite, démission ou destitution du titulaire.

171. — La loi du 2 ventôse an XIII, articles 17 et suivants, et l'ordonnance du 22 mai 1825 (1) ont tracé les formalités à remplir par les comptables qui cessent leurs fonctions, pour obtenir le remboursement de leur cautionnement.

Ces formalités n'ont été exigées que dans l'intérêt du trésor public; et bien que l'article 7 de l'ordonnance du 22 mai 1825 ait pris soin de déclarer que ladite ordonnance ne préjudicierait en aucune manière à l'exercice des droits des tiers sur les cautionnements des comptables, toujours est-il qu'il n'a été imposé à ces titulaires, lorsqu'ils cessent leurs fonctions, aucune obligation semblable à celle exigée des officiers ministériels par les articles 5 et 6 de la loi du 25 nivôse an XIII. C'est là une lacune regrettable, et qui, avec bien d'autres omissions et incohérences dans la législation des cautionnements, fait sentir la nécessité d'une loi générale et complète sur cette importante matière.

Il suffira donc que le comptable ait obtenu l'apurement de son compte et le certificat de quitus définitif, et qu'il ne soit survenu, avant le remboursement du cautionnement, aucune opposition à ce remboursement, pour que le privilège des tiers pour faits de charge ait cessé d'exister, du jour où le remboursement aura été effectué.

(1) Voyez *infra* § 7.

172. — Mais si le cautionnement en numéraire ou en rentes, après avoir été réclamé par le titulaire, et après l'accomplissement de toutes les formalités et justifications prescrites, restait entre les mains du trésor sans être frappé d'oppositions, et que plus tard il survînt une condamnation pour fait de charge, la créance, résultant de cette condamnation, serait-elle privilégiée sur la somme représentative du cautionnement restée au trésor, ou sur l'inscription de rentes toujours inscrite comme affectée au cautionnement du titulaire des anciennes fonctions?

L'affirmative nous paraît certaine; car le cautionnement est un gage. Or, le gage confère au créancier le droit de se faire payer sur la chose qui en est l'objet par privilège et préférence aux autres créanciers, tant que ce gage subsiste, et qu'il a été mis et est resté, soit en la possession du créancier, soit d'un tiers convenu entre les parties (Code civil 2073-2076).

Ici, le trésor est le tiers dépositaire des cautionnements, dans un intérêt public. Par conséquent, tant que la détention du cautionnement a lieu de la part du trésor, le privilège du créancier pour fait de charge peut être exercé.

Mais aucun privilège pour fait de charge ne pourrait plus être exercé si les fonds affectés primitivement au cautionnement, bien que restés dans les caisses du trésor, avaient reçu une autre destination : ou si la rente, bien qu'inscrite encore au nom de l'ancien titulaire, avait été soumise à une nouvelle immatricule ayant fait disparaître sa précédente affectation au cautionnement. Dans ces deux circonstances, il se serait opéré une véritable novation, une transformation complète dans la nature du gage, transformation qui aurait anéanti son existence en même temps que son affectation spéciale.

173. — Quant à la durée du privilège sur le cautionnement en immeubles, il subsiste également tant que le comptable n'est pas complètement libéré de sa gestion par l'apurement de son compte et la délivrance de son quitus définitif.

La loi du 21 ventôse an VII, article 8, a voulu que l'affectation du cautionnement, que les conservateurs des hypothèques peuvent fournir en immeubles, subsistât pendant toute la durée de leurs fonctions et dix ans après, « passé

lequel délai, dit cet article, les biens servant de cautionnement seront affranchis de plein droit de toutes actions de recours qui n'auraient point été intentées dans cet intervalle.»

Un arrêt de la cour de Liège, du 31 mars 1813, avait jugé que l'action en garantie formée contre un conservateur des hypothèques, à raison d'erreurs par lui commises au préjudice de créanciers inscrits sur un immeuble, n'était soumise qu'à la prescription de trente ans, et, par conséquent, était recevable plus de dix années après la cassation des fonctions du conservateur. Mais, sur le pourvoi formé contre cet arrêt, il est intervenu, le 22 juillet 1816, un arrêt de cassation de la chambre civile, ainsi conçu (1) :

« Vu les articles 5, 6, 7 et 8 de la loi du 21 ventôse an VII; — Considérant que, suivant l'article 7, le cautionnement que le conservateur est obligé de fournir subsiste pendant toute la durée de sa responsabilité; que ces expressions énoncent clairement que la durée du cautionnement et celle de la responsabilité sont choses corrélatives et indivisibles; qu'ainsi, le conservateur doit un cautionnement pendant tout le temps qu'il est responsable : et que, lorsqu'il ne doit plus de cautionnement, il cesse d'être responsable; — qu'aux termes de l'article 8, le conservateur étant libéré de son cautionnement dix ans après la cessation de ses fonctions, il suit qu'après ce délai il est également libéré de sa responsabilité; et, par conséquent, qu'il est affranchi de toute action, soit réelle, soit personnelle, puisque la loi n'en réserve, et ne pouvait, dans le système qu'elle a adopté, en réserver aucune; considérant qu'en prorogeant pendant trente ans la responsabilité du conservateur, l'arrêt contrevient aux articles ci-dessus, la cour casse et annule l'arrêt de la cour de Liège du 31 mars 1813. »

On s'est demandé si, pendant ce délai, le créancier pouvait seulement mettre la caution en demeure, afin d'éviter la déchéance, ou si, au contraire, l'exécution immédiate sur les biens pouvait être autorisée, pourvu que le créancier fût porteur d'un titre exécutoire.

(1) Voyez cet arrêt dans le répertoire de M. Favart de Langlade, v° *conservateur des hypothèques*, t. X, p. 672.

La cour de Paris s'est prononcée dans le sens de l'exécution immédiate (voir l'arrêt du 22 août 1839).

174. — Dans la discussion du titre des privilèges et hypothèques, séance du conseil d'État du 12 pluviôse an XII, M. Berlier disait : « Le cautionnement du conservateur ne constitue pas la limite de la garantie qu'il peut devoir aux parties lésées par son fait; son cautionnement est le gage, mais non la mesure des actions qu'on a contre lui, et qu'on peut exercer contre le surplus de ses biens. »

Cette explication d'un des rédacteurs du Code civil est très juste : elle serait également exacte appliquée à tous les titulaires de cautionnements.

Il est très vrai qu'en cas d'insuffisance du cautionnement à solder toutes les dettes privilégiées pour faits de charge, les créanciers ont le droit d'exercer leur recours sur le surplus des biens du comptable ou de l'officier ministériel ; mais, dans ce cas, l'action des créanciers pour faits de charge n'a rien de privilégié; ils ne viennent sur les meubles qu'après les créanciers qui seraient privilégiés, et concurremment avec les créanciers ordinaires. Quant aux immeubles, ils ne pourraient exercer leurs droits que postérieurement à toutes les créances privilégiées ou hypothécaires, ayant date certaine, antérieure, et inscrites dans un rang de préférence; car le privilège des créanciers pour faits de charge est limité au cautionnement qui est leur gage spécial; ils n'ont sur le surplus des biens du titulaire qu'un droit semblable à celui des autres créanciers non privilégiés.

175. — Une remarque nous reste à faire sur le privilège de premier ordre, qui affecte spécialement le cautionnement des officiers ministériels et des comptables, c'est que les créanciers pour faits de charge peuvent faire saisir le cautionnement du titulaire pendant son exercice, et sans attendre la vacance de son office. La loi autorise le versement dans les mains de la partie saisissante, sauf au titulaire à remplacer les deniers dans le délai et sous la peine prescrite par la loi : c'est ce qui résulte de deux arrêts de la cour de cassation, l'un du 26 mars 1821 (1) et l'autre du 4 février 1822 (2).

(1) Sirey, 21, I, 346.
(2) Sirey. 22, I, 341.

Une conséquence logique de cette jurisprudence, c'est que les créanciers, pour faits de charge, des comptables qui ont fourni leur cautionnement en immeubles, doivent avoir le droit de saisir les immeubles affectés à ce cautionnement, et, par suite, d'en poursuivre l'expropriation, pour obtenir le payement de leurs créances privilégiées. Dans ce cas, le comptable serait obligé, comme les titulaires de cautionnements en numéraire, de faire accepter d'autres immeubles, à la place ou comme complément de ceux qui auraient été aliénés en tout ou en partie.

§ V. — Privilège de second ordre en faveur des bailleurs de fonds de cautionnements.

176. On a vu que pour remplir l'objet de la proposition faite lors de la discussion du chapitre des privilèges du Code civil, la loi du 25 nivôse an XIII avait affecté les cautionnements des officiers ministériels, par second privilège, au remboursement des fonds qui leur auraient été prêtés pour tout ou partie de leurs cautionnements, et que cette disposition avait été rendue applicable, par la loi du 6 ventôse an XIII, aux cautionnements des receveurs généraux et particuliers, et de tous les autres comptables publics ou préposés des administrations.

Depuis cette époque, cette faculté accordée à tous les titulaires de cautionnements en numéraire, d'emprunter des fonds pour fournir leur cautionnement, avec réserve de privilège spécial, au profit du prêteur, sur le cautionnement ainsi formé, n'a point cessé de pouvoir être exercée.

Le projet de loi portant règlement définitif du budget de l'exercice 1840, à la Chambre des députés, contenait la disposition suivante :

« Art. 13. — Sont abrogées les lois des 25 nivôse et 6 ventôse an XIII, dans leurs dispositions relatives au privilège de second ordre accordé sur les fonds des cautionnements, et les décrets spéciaux des 28 août 1808 et 22 décembre 1812.

« En conséquence, à partir de la promulgation de la présente loi, le privilège de second ordre ne sera plus concédé, et les bailleurs de fonds ne pourront exercer d'autres droits

que ceux qui appartiennent aux créanciers ordinaires et non privilégiés. »

Dans l'exposé des motifs, le gouvernement cherchait à justifier la mesure proposée par diverses raisons : il expliquait les abus auxquels avait donné lieu le privilège de second ordre ; il signalait l'affaiblissement, par la substitution de prêteurs particuliers, des garanties de la solvabilité personnelle des titulaires d'emplois ; la soustraction au droit proportionnel d'enregistrement des emprunts pour cautionnements ; enfin, la fréquence des mutations qui accroissent le travail de l'administration, et compromettent quelquefois la responsabilité du trésor (1).

La commission de la Chambre des députés n'a pas cru devoir adopter la disposition proposée.

« Ce qui a d'abord fixé son attention, a dit le rapporteur, c'est que la suppression du privilège de second ordre tendrait à concentrer parmi les propriétaires de capitaux l'exercice d'un grand nombre d'offices et de fonctions publiques, en élevant une barrière presque insurmontable pour les hommes qui seraient doués de capacité et de connaissances, mais que la fortune n'aurait point favorisés.

« Ce serait une mesure tout à fait impolitique, que d'éloigner des emplois des hommes qui auraient la noble et juste ambition d'y parvenir loyalement par leur mérite, et qui offriraient des garanties morales plutôt que pécuniaires.

« Les fonctions publiques et les offices ne sont-ils pas nécessaires à ceux qui se recommandent plus par leur intelligence et leur probité que par les faveurs de la fortune ?

« Que veut-on d'ailleurs obtenir par le dépôt d'un cautionnement ? C'est la garantie de la gestion de l'officier public ou du comptable. N'est-elle pas complète lorsque le cautionnement est fourni, et que le titulaire a su attirer assez de confiance pour obtenir un prêt ? Un employé qui se procure par voie d'emprunt un cautionnement, n'offre-t-il pas autant et même plus de garanties que celui qui possède de lui-même des capitaux ?

« Il a fallu que le premier, par sa conduite et son mérite,

(1) Voyez l'exposé des motifs à la Chambre des députés. *Moniteur* du 3 mars 1842.

obtînt un crédit qui eût peut-être été refusé au second, malgré sa situation plus fortunée.

« Voudrait-on immobiliser les capitaux de cautionnement? Ce serait encore mettre un obstacle qui interdirait la carrière des fonctions publiques à beaucoup de personnes, car il serait bien difficile de trouver un cautionnement, si l'immobilisation du prêt était consacrée.

« Votre commission repousse donc, sous ces divers points de vue, les dispositions de l'article 13, et ne regarde pas les embarras allégués par l'administration comme nécessitant, d'une manière absolue et urgente, l'abrogation des dispositions des lois des 25 nivôse et 6 ventôse an XIII, et des décrets spéciaux des 28 août 1808 et 22 décembre 1812.

« Quant au droit proportionnel d'enregistrement, qu'il paraît juste d'établir sur les transactions relatives aux cautionnements, un article de la loi des recettes peut statuer sur ce point, qui ne nous a pas semblé susceptible d'être compris dans la loi des comptes.

« En terminant l'examen de l'article 13, nous devons dire que M. le ministre des finances a reconnu lui-même que, depuis la proposition du projet de loi, la question lui avait paru complexe, et nous avons déclaré qu'il s'en rapportait à la sagesse de votre commission. Nous pensons qu'un changement utile aux intérêts du trésor pourrait être opéré par la proposition d'un projet de loi sur l'ensemble de la législation des cautionnements, soit afin d'en fixer les quotités, suivant l'importance relative des fonctions auxquelles ils se rapportent, soit afin d'exiger le dépôt des cautionnements en rentes sur l'État plutôt qu'en numéraire (1). »

Par suite de ces observations, l'article 13 a été retranché du projet, lors de la seconde présentation de la loi, et par conséquent les dispositions des lois de ventôse et de nivôse an XIII, relatives au privilège de second ordre, se trouvent maintenues.

L'article 4 de la première de ces lois porte :

« La déclaration au profit des prêteurs des fonds de cautionnement, faite à la caisse d'amortissement, à l'époque de

(1) M. Henri Etienne, voyez *Moniteur* du 15 mai 1842.

la prestation, tiendra lieu d'opposition pour leur assurer l'effet du privilège de second ordre. »

177. — Mais deux décrets postérieurs des 28 août 1808 et 22 décembre 1812, ont modifié et expliqué cette disposition; nous croyons utile de les rapporter textuellement.

Décret du 28 août 1808.

« ARTICLE 1er. — Les prêteurs de fonds de cautionnements, qui n'auraient pas fait remplir, à l'époque de la prestation, les formalités exigées par les articles 2, 3 et 4, de la loi du 25 nivôse an XIII, pour s'assurer de la jouissance du privilège du second ordre, pourront l'acquérir à quelque époque que ce soit, en rapportant au bureau des oppositions établi à la caisse d'amortissement, en exécution de la susdite loi du 25 nivôse, la preuve de leur qualité, et mainlevée des oppositions existantes sur le cautionnement, ou le certificat de non-opposition du tribunal de première instance.

« ART. 2. — Il sera délivré aux prêteurs de fonds inscrits sur les registres des oppositions et déclarations de la caisse d'amortissement, et sur leur demande, un certificat conforme au modèle annexé au présent.

« ART. 3. — Les prêteurs de fonds ne pourront exercer le privilège du second ordre, qu'en représentant le certificat mentionné en l'article précédent, à moins cependant que leur opposition ou la déclaration faite à leur profit ne soit consignée aux registres des oppositions et déclarations de la caisse d'amortissement; faute de quoi, ils ne pourront exercer de recours contre la caisse d'amortissement que comme créanciers ordinaires, en vertu des oppositions qu'ils auraient formées au greffe des tribunaux indiqués par la loi. »

Modèle du certificat.

Je soussigné, chef du bureau des oppositions à la caisse d'amortissement, certifie que N... s'est conformé aux dispositions prescrites par les lois des 25 nivôse et 6 ventôse an XIII, pour acquérir le privilège du second ordre; qu'en conséquence, il est inscrit sur le registre à ce destiné comme bailleur de fonds du cautionnement de N... pour la totalité

ou jusqu'à concurrence de la somme de..... qu'il a prêtée audit N... pour acquitter partie de son cautionnement.

Vu par nous administrateur.

Décret du 22 décembre 1812.

« ARTICLE 1er. —Les déclarations à faire à l'avenir par les titulaires de cautionnements, en faveur de leurs bailleurs de fonds, pour leur faire acquérir le privilège du second ordre, seront conformes au modèle ci-annexé, passées devant notaire, et légalisées par le président du tribunal de l'arrondissement.

« ART. 2. — Dans le cas où le versement à la caisse d'amortissement serait antérieur de plus de huit jours à la date de ces déclarations, elles ne seront valables qu'autant qu'elles seront accompagnées du certificat de non-opposition, délivré par le greffier du tribunal du domicile des parties, dont il sera fait mention dans lesdites déclarations, lesquelles, au surplus, ne seront admissibles à la caisse d'amortissement, s'il y a des oppositions à cette caisse, que sous la réserve de ces oppositions.

« ART. 3. — Le droit d'enregistrement de ces déclarations est fixé à 1 franc.

« ART. 4. — Il n'est point dérogé par le présent décret à celui du 28 août 1808, portant que « les prêteurs de fonds « ne pourront exercer le privilège de second ordre, qu'en « représentant le certificat mentionné à l'article 2 de ce « décret, » à moins cependant que leur opposition ou la déclaration faite à leur profit ne soit consignée aux registres des oppositions et déclarations de la caisse d'amortissement; faute de quoi, ils ne pourront exercer de recours contre la caisse d'amortissement, que comme les créanciers ordinaires, et en vertu des oppositions qu'ils auraient formées aux greffes des tribunaux indiqués par la loi.

« ART. 5. — Notre grand juge, ministre de la justice, et notre ministre des finances sont chargés de l'exécution du présent décret. »

Modèle de déclaration à passer devant notaires par les titulaires de cautionnements, en faveur de leurs prêteurs de fonds, pour leur faire acquérir le privilège du second ordre.

Par-devant, etc..., fut présent M. (*mettre les noms, qualité et demeure*),

Lequel a, par ces présentes, déclaré que la somme de..... que le comparant a versée à la caisse..... pour la (*totalité ou partie*) du cautionnement auquel il est assujetti en sadite qualité, appartient en capital et intérêts à M. (*mettre les noms, qualité et demeure*) ou à NN., savoir, à N. jusqu'à la concurrence de la somme de..... et à N. jusqu'à la concurrence de celle de....., pourquoi il requiert et consent que la déclaration soit inscrite sur les registres de la caisse d'amortissement afin que ledit N. ait et acquiert (ou lesdits NN. aient et acquièrent) le privilège du second ordre, sur ledit cautionnement, conformément aux dispositions de la loi du 25 nivôse an XIII, et du décret du 28 août 1808.

Dont acte, etc.

Aux termes du décret du 14 décembre 1853, à partir du 1er janvier 1854, les inscriptions des déclarations de privilège de second ordre, notifiées au trésor, sont faites sur le registre tenu au bureau des oppositions qui délivre le certificat prescrit par l'article 2 du décret du 28 août 1808, après visa du contrôle central conformément à l'article 5 de la loi du 24 avril 1833.

Pour acquérir le privilège de second ordre, deux conditions sont nécessaires, deux formalités doivent être remplies; il faut que la déclaration d'emprunt soit notifiée au trésor et inscrite sur ses registres; tant que cette inscription n'a pas eu lieu, les créanciers peuvent former des oppositions au détriment des bailleurs de fonds (cass., 19 juillet 1842 et 16 avril 1855), et le bailleur de fonds ne peut réclamer un privilège sur la somme versée si un débiteur est tombé en faillite avant d'avoir souscrit la déclaration d'emprunt. (cass., 4 décembre 1848).

Est régulier le certificat de non-opposition qui n'est pas mentionné dans la déclaration authentique; il suffit qu'il soit produit au moment de l'inscription sur les registres de l'administration. C'est ce qui résulte de l'arrêt sus-énoncé du 16 avril 1855.

178. — L'effet du privilège de second ordre est d'assurer au bailleur de fonds de tout ou partie du cautionnement, la préférence pour le remboursement des sommes par lui prêtées au titulaire, sur tous les créanciers autres que ceux pour faits de charge.

Le sous-traitant du service des vivres a sur le cautionnement du traitant un privilège particulier qui l'emporte sur celui du bailleur de fonds (Angers, 25 janvier 1850, D. P., 50, 2, 86).

179. — Ce privilège s'étend-il aux intérêts produits par le cautionnement? La loi ne distingue pas, et ne pouvait pas distinguer entre le capital et les intérêts : car, puisque le bailleur de fonds a prêté le capital, productif d'intérêts, on ne voit pas comment il aurait un privilège sur l'un, et ne deviendrait qu'un créancier ordinaire à l'égard des autres.

La réserve de privilège de second ordre, ayant principalement pour objet de conserver intacte au bailleur de fonds, sauf l'effet des condamnations pour fait de charge, la propriété du cautionnement, il est conforme à l'esprit de la loi que le privilège s'étende aussi bien sur l'accessoire que sur le principal. Les créanciers ordinaires du titulaire n'ont pas plus le droit de se plaindre de l'une que de l'autre exception à l'exercice de leurs droits, puisqu'ils sont avertis, dès l'origine du dépôt du cautionnement, que cette valeur a fait l'objet d'un privilège de second ordre, et par conséquent qu'elle ne saurait devenir le gage de leurs créances.

180. — Le privilège de second ordre dure autant que l'affectation du cautionnement à la garantie du titulaire, à moins que le fonctionnaire public, ou le comptable, n'ait remboursé le bailleur de fonds du cautionnement, avec déclaration notariée que ce remboursement a pour objet de faire cesser le privilège de second ordre. Rien n'empêche, en effet, l'emprunteur du cautionnement d'en rembourser le montant pendant l'exercice de ses fonctions; et lorsque ce remboursement a été signifié au trésor, il est évident que le privilège de second ordre ne doit plus continuer à subsister.

Le remboursement pourrait n'être que partiel, et, dans ce cas, le privilège de second ordre subsisterait, conformément à l'article 1er de la loi du 25 nivôse an XIII, sur la portion qui resterait appartenir au bailleur de fonds.

181. — Mais lorsque la déclaration primitivement faite au profit du prêteur des fonds du cautionnement a été annulée après remboursement opéré par le titulaire, le privilège de second ordre pourrait-il être conféré aux prêteurs posté-

rieurs des fonds de ce même cautionnement, en faveur desquels une nouvelle déclaration serait faite par le titulaire?

La question a été résolue négativement par un jugement du tribunal de la Seine du 6 juin 1833, confirmé sur l'appel par arrêt de la cour de Paris, du 4 mars 1834, malgré les conclusions, en sens contraire, de M. l'avocat général Bayeux (Dalloz, 1834, 2, 115).

Depuis, la même cour a persisté dans sa jurisprudence par un arrêt du 11 juillet 1836 (1), confirmé lui-même par un arrêt de rejet de la chambre des requêtes du 30 mai 1838 (Dalloz, 1838, 1, 226), dont les considérants sur la question portent :

« Attendu que la loi du 25 nivôse an XIII a établi deux sortes de privilèges sur les cautionnements : ceux du premier ordre qui se rattachent aux faits de charge, ceux du second ordre qui appartiennent aux bailleurs de fonds de ces cautionnements; — Qu'elle a entendu si bien restreindre le bénéfice du privilège de second ordre aux bailleurs de fonds, qu'elle a exigé que la déclaration fût faite à l'instant même où on déposait le cautionnement; — Si plus tard, et par les décrets des 28 août 1808 et 22 décembre 1812, l'époque où la déclaration pouvait être faite a été changée, au moins le législateur n'a rien innové, relativement à l'unique genre de prêt qui pouvait donner ouverture au privilège, puisqu'il prescrit qu'il n'aura lieu qu'en faveur des prêteurs qui apporteront la preuve de leur qualité de bailleurs de fonds du cautionnement (2). »

La cour de Bourges s'est prononcée dans le même sens (arrêt du 8 mars 1844, Sirey, 45, 2, 191).

Dans son arrêt sus-énoncé, la cour de Paris avait même décidé que le transport d'un cautionnement était nul, par les motifs suivants : « Considérant que lors même que des termes de l'affectation du cautionnement, on pourrait induire que le sieur B. aurait entendu céder ou transporter la propriété dudit cautionnement, cette cession ou ce transport ne serait pas valable; qu'en effet la loi du 25 nivôse an XIII porte en termes exprès que le cautionnement est affecté par

(1) Dalloz, 1836, 2, 139.
(2) Dalloz, 1838, 1, 226-228.

second privilège au remboursement des fonds prêtés pour tout ou partie du cautionnement, et subsidiairement au payement dans l'ordre ordinaire des créances particulières; qu'ainsi, du moment où il n'existe ni faits de charge, ni privilège de second ordre, les créanciers ordinaires ne peuvent être privés de leur gage, tant que le titulaire du cautionnement est encore pourvu de son office, ou tant qu'après la cessation de ses fonctions, il n'a pas retiré ledit cautionnement. »

Cette doctrine est bien rigoureuse, et nous avons peine à croire que telle ait été l'intention des décrets de 1808 et 1812, qui autorisent les déclarations, afin d'acquérir le privilège de second ordre, *à quelque époque que ce soit*, en se conformant aux justifications qu'ils exigent.

« Si, disait dans ses conclusions devant la cour de Paris en 1834, M. l'avocat général Bayeux, l'on peut faire la déclaration à une époque quelconque, en faveur du premier bailleur de fonds, on peut la faire également à une époque quelconque pour tous les autres. Où puiserait-on la différence? Dans le motif que, par cette déclaration, le titulaire assure un privilège au profit d'un créancier. Mais le motif n'est-il pas le même pour le premier bailleur de fonds? Le titulaire verse son cautionnement : un an, deux ans, dix ans s'écoulent, puis il vient faire sa déclaration en faveur d'un tiers. Est-ce que la présomption n'est pas qu'il était propriétaire ou qu'il veut avantager ce tiers? Si cette déclaration est cependant respectée, elle doit l'être de même pour le second bailleur de fonds qui se trouve aux droits du premier (1). »

Ajoutons, ainsi que le faisait observer M. Dalloz, en soutenant devant la chambre des requêtes le pourvoi contre l'arrêt de la cour de Paris, du 11 juillet 1836, qu'aucun texte de loi ne déclare un cautionnement incessible; seulement, la cession ne peut nuire ni au privilège de premier ordre, ni à celui de second ordre (2). Mais en affectant les cautionnements, après ces privilèges, au payement, dans *l'ordre ordinaire des créances particulières qui seraient*

(1) Dalloz, 1834, 2, p. 116, notes 1 et 2, *in fine*.
(2) Dalloz, 1838, 1, 227.

exigibles sur eux, l'article 1er de la loi du 25 nivôse an XIII n'interdit nullement le transport des cautionnements : elle semble même admettre qu'il y aura entre les créanciers, autres que ceux pour faits de charge et le bailleur de fonds, des différences, des motifs de préférence, puisqu'elle veut qu'on les paye dans *l'ordre ordinaire* : c'est-à-dire dans l'ordre admis par le droit commun, qui reconnaît un droit de préférence au cessionnaire dont le transport, d'une date certaine antérieure, a été régulièrement signifié avant la notification de saisies-arrêts ou oppositions.

Aussi, la cour de Rouen a-t-elle décidé, par arrêt du 27 février 1838 (1), la question en sens contraire à l'arrêt ci-dessus, et nous préférons cette jurisprudence (2).

Il est encore intervenu sur cette question un autre arrêt de la cour de Paris, du 9 décembre 1852 (Dalloz, 1853, 2, 17), ainsi conçu :

« La cour;

« Considérant qu'aux termes de la loi du 25 nivôse an XIII, et des décrets des 28 août 1808 et 22 décembre 1812, le privilège de second ordre n'existe qu'au profit du prêteur de fonds pour cautionnement;

« Considérant qu'il résulte des pièces et documents produits qu'en 1844, à l'époque où Grassière a été nommé avoué, il a fourni un cautionnement de 10,000 francs, dont il a touché personnellement les intérêts jusqu'en janvier 1846;

« Que si, postérieurement, Grassière a par acte reçu, Dessagnes, notaire à Paris, le 4 février 1846, déclaré que la somme capitale de son cautionnement appartenait, avec les intérêts, à partir du 10 janvier précédent, à Coynes, il n'est produit par la femme Pointurier aucun autre acte constatant vente, cession ou transport de ladite somme, ou dation en gage du cautionnement lui-même;

« Considérant qu'en présence de la législation qui régit la matière, la déclaration prescrite par le décret de 22 décembre 1812 ne peut être assimilée à un transport régulier, puisqu'elle n'a pour but que de réglementer le mode à suivre pour obtenir du trésor le certificat d'inscription du privilège

(1) Sirey-Villeneuve, 38, 1, 753, en note.

(2) Voyez dans le même sens, *Dictionnaire de procédure civile*, v° cautionnement, § 3, nos 31 et suivants.

de second ordre, et qu'elle n'est point attributive du droit de propriété; que cette déclaration ne renferme d'ailleurs aucun des caractères constitutifs d'un transport ou d'un contrat de gage;

« Considérant que les expressions, employées dans la rédaction de l'acte du 4 février 1846, ne sont que la reproduction des termes imposés pour opérer uniquement la délivrance du privilège de second ordre;

« Met le jugement dont est appel à néant; émendant et statuant à nouveau, déboute la femme Pointurier de sa demande en mainlevée d'opposition. »

Il résulte clairement des considérants de cet arrêt que le titulaire a la faculté de transporter la propriété de son cautionnement. C'est un point qui est maintenant admis par la jurisprudence. (Voir en ce sens Paris, 17 avril 1845 et 7 juin 1851; — D. P., 52, 2, 39.) Jugé également que le bailleur de fonds peut céder son privilège (Rép., 17 nov. 1841). Mais il est bien entendu que le transport d'un cautionnement ne saurait préjudicier aux privilèges dont ce cautionnement serait affecté (Paris, 11 mars 1852, Lyon. — 30 avril 1852).

182. — Le cautionnement fourni en totalité ou en partie par un tiers ne redevient sa propriété libre et affranchie de tout recours pour faits de charge, qu'après la cessation définitive des fonctions du titulaire, et même après les délais d'affiche exigés des officiers ministériels; et, s'il s'agit d'un comptable, après les justifications que les comptables doivent obtenir pour l'apurement de leurs comptes, ainsi que nous l'avons expliqué n° 171.

183. — Lorsqu'un comptable change de fonctions et que son cautionnement ne lui appartient pas, il doit, pour pouvoir l'affecter à la garantie de sa nouvelle gestion, justifier du consentement du bailleur des fonds, conformément à l'article 3 de l'ordonnance du 25 septembre 1816, et à l'article 2 de celle du 25 juin 1835, que nous avons rapportés.

184. — Il est à remarquer que la faculté de fournir un cautionnement, avec réserve de privilège de second ordre, appartient, aux termes de la loi du 6 ventôse an XIII, article 2, non seulement à tous les comptables des fonds appartenant à l'État, mais aussi à *tous les autres comptables ou préposés des administrations*, ce qui comprend tous les

comptables chargés de la gestion des communes, hospices et autres établissements publics.

Toutefois, en ce qui concerne le cautionnement des trésoriers-payeurs généraux et des receveurs particuliers, il est intervenu un décret du 16 septembre 1867, portant que la moitié de leur cautionnement devra leur appartenir en propre (art. 3).

185. — Les lois de nivôse et de ventôse an XIII ne statuent que sur les cautionnements en numéraire. Elles n'avaient pas à s'occuper des cautionnements en rentes sur l'État; en effet, dans les cas où la rente est fournie par un tiers, ce dernier en reste titulaire, et il n'y a que les créanciers pour faits de charge qui puissent faire échec à son droit de propriété, incompatible avec un privilège de second ordre.

186. — Quant aux cautionnements fournis en immeubles, il est certain que notre législation hypothécaire s'opposerait, dans son état actuel, à ce qu'ils fussent constitués pour garantie de la gestion d'un tiers, avec réserve de privilège de second ordre au profit du propriétaire de l'immeuble affecté au cautionnement.

En effet, les seules personnes privilégiées sur les immeubles sont désignées en l'article 2103 du Code civil, dont aucun paragraphe ne peut s'appliquer au propriétaire de l'immeuble obligé au cautionnement; et, d'un autre côté, comme les lois spéciales relatives au cautionnement immobilier des comptables n'ont pas autorisé le privilège de second ordre sur les immeubles, on doit en conclure qu'il ne peut légalement être admis. Ce privilège d'ailleurs serait inadmissible, puisqu'il n'a pour objet que de réserver un droit de propriété sur les valeurs fournies par un tiers pour le cautionnement du titulaire; or, en cas d'affectation à ce cautionnement d'un immeuble appartenant à un tiers, ce tiers conserve son droit de propriété, sans qu'il ait besoin d'aucune réserve, et sauf l'effet des condamnations pour faits de charge.

§ 7 — Actions des créanciers ordinaires sur le cautionnement; Saisies-arrêts et oppositions.

187. — Ce n'est qu'après le payement des créances privilégiées en premier ordre, pour faits de charge, et après

le remboursement des fonds prêtés, avec privilège de second ordre sur le cautionnement, que les créanciers ordinaires du titulaire peuvent faire valoir leur droit sur cette valeur (loi du 25 nivôse an XIII, art. 1er).

La cour d'appel de Paris a jugé, par un arrêt du 24 avril 1834 (1), que les fonds du cautionnement ne peuvent devenir l'objet d'un ordre de distribution entre les créanciers du titulaire, pour des faits autres que des faits de charge, tant que le privilège de second ordre existe : que ce privilège n'est en réalité qu'un droit de propriété, et que le défaut de production du bailleur de fonds dans un ordre ainsi ouvert, ne peut le faire déclarer déchu de son privilège.

Depuis la première édition de ce livre, cette jurisprudence est formellement abandonnée. La cour de cassation, par un arrêt du 17 juillet 1849, a décidé que le cautionnement versé par un tiers en garantie de la gestion d'un fonctionnaire public, ne pouvait le rendre propriétaire; mais n'avait pour effet que de lui confier le privilège du second ordre sur ce cautionnement, conformément à la loi du 25 nivôse an XIII, ce qui revient à dire que, quelle que soit l'origine des fonds, la propriété repose toujours sur la tête du titulaire, qu'elle peut devenir matière à saisie de la part de ses créanciers particuliers (voir arrêt de la cour de Rouen du 13 janvier 1875).

C'est par application du même principe que la cour de cassation (11 mars 1861) a décidé qu'il n'y avait pas subrogation de plein droit au profit de celui qui avait désintéressé le bailleur de fonds.

Bien que la loi du 25 nivôse an XIII accorde un privilège de second ordre aux bailleurs de fonds d'un cautionnement, néanmoins toute opposition sur le titulaire, quelle qu'en soit la cause, empêche, jusqu'à due concurrence, le payement entre leurs mains du capital et des intérêts (*avis du Comité des finances*, du 28 septembre 1824).

Cet avis est fondé sur ce que le conservateur des oppositions n'est pas juge des oppositions qui lui sont signifiées, et qu'il pourrait en exister pour faits de charge, dont le privilège prime celui des bailleurs de fonds.

(1) Dalloz, 34, 2, 181.

Jusqu'au jugement de ces oppositions ou jusqu'à leur mainlevée, il ne peut être fait aucun payement au profit du bailleur de fonds.

188. — Les réclamants sont admis à faire, sur les cautionnements des officiers ministériels et des comptables, des oppositions motivées, soit directement au trésor, soit aux greffes des tribunaux dans le ressort desquels les titulaires exercent leurs fonctions; savoir, pour les notaires, commissaires-priseurs, avoués, greffiers et huissiers, au greffe des tribunaux civils; et pour les agents de change, au greffe des tribunaux de commerce. (*Id.*, art. 2, loi du 6 nivôse an XIII, art. 2).

L'original des oppositions faites sur les cautionnements, soit au trésor, soit au greffe des tribunaux, y reste déposé pendant vingt-quatre heures pour y être visé (*Id.*, art. 3).

Un avis du conseil d'État du 12 août 1808 a décidé que les oppositions formées à la caisse d'amortissement affectent le capital et les intérêts échus et à échoir des cautionnements, à moins que mention expresse ne soit faite pour les restreindre au capital seulement; et que les oppositions faites aux greffes des tribunaux ne peuvent valoir que pour les capitaux, tant qu'elles n'ont pas été notifiées à la caisse d'amortissement (aujourd'hui le trésor).

Ces règles sont encore aujourd'hui en vigueur; en effet, lors de la discussion de l'article 12 de la loi du 9 juillet 1836, relatif aux saisies-arrêts et oppositions sur les sommes dues par l'État, le gouvernement avait proposé que les oppositions sur les capitaux et sur les intérêts des cautionnements fussent faites exclusivement entre les mains du conservateur des oppositions au ministère des finances; il les plaçait ainsi dans les termes du paragraphe 2 de cet article (1).

Mais, sur les observations de la commission, la législation a été maintenue et l'article 13 de la loi du 9 juillet 1836 porte textuellement, dans son dernier paragraphe : « Il n'est pas dérogé aux lois relatives aux oppositions à faire sur les capitaux et intérêts des cautionnements. »

189. — Dans le projet de la même loi, se trouvait un article qui déclarait applicable aux capitaux et intérêts des

(1) Voyez le texte, chap. II.

cautionnements la prescription de cinq ans, établie par l'article 9 de la loi du 29 janvier 1831 (1).

Mais la commission, par l'organe de M. Dufaure, rapporteur, a soutenu que les titulaires de cautionnements étaient des créanciers d'une espèce particulière qui n'étaient pas atteints, *pour leur capital*, par la prescription quinquennale établie en 1831, et qui ne devaient pas y être assujettis, à cause de la nature de leur créance. La Chambre des députés a rejeté l'article du projet, et, par là, elle a décidé deux choses : 1° que les cautionnements n'ont pas été frappés de la déchéance prononcée par la loi de 1831 ; 2° qu'il ne convient pas de leur imposer cette règle. Mais il a été universellement reconnu que les intérêts sont prescriptibles par cinq ans, aux termes de l'article 2277 du Code civil.

Depuis, le conseil d'État a décidé par un arrêt du 28 novembre 1839 (Sirey-Villeneuve 40, II, 231,) que l'opposition pratiquée au trésor sur les intérêts d'un cautionnement, et l'instance en main levée qui en est la suite, n'ont pas pour effet de suspendre la prescription quinquennale des intérêts qui court au profit de l'État.

Nous pensons également que les oppositions formées sur les cautionnements tombent sous le coup de la péremption quinquennale édictée par l'article 13 de la loi du 9 juillet 1836. Le contraire a cependant été décidé par un arrêt de la cour de Paris, ainsi motivé :

« En ce qui touche l'appel du ministre des finances contre les époux Bastien,

« Considérant qu'il ne s'agit pas dans l'espèce d'un privilège ou d'un droit de préférence à exercer par un créancier vis-à-vis d'autres créanciers ;

« Qu'il s'agit uniquement de la délégation d'un titre de rente déposé par un officier public, comme cautionnement entre les mains du ministre des finances ;

« Que cette délégation qui ne peut produire son effet que pour le cas éventuel où le cautionnement deviendrait libre, est un acte licite et valable entre les parties, lequel ne doit pas être confondu avec les oppositions dont le capital ou les arrérages des rentes sur l'État ne peuvent être frappés ;

(1) Voyez le chap. XIII.

« Que dès lors la signification de cette délégation faite au trésor constituait un droit au profit de l'intimé, et que la restitution du titre de rente ainsi déposé ne pouvait être effectuée au préjudice de cette signification ;

« Considérant, d'ailleurs qu'aux termes de l'article 13 de la loi du 9 juillet 1836, il n'est nullement dérogé aux lois réglementaires des cautionnements ;

« Que, d'après ces lois, la prescription de cinq ans n'est pas opposable ;

« Que les termes de l'article 13 sont précis, que leur vrai sens serait au besoin fixé d'une manière non moins précise et non moins certaine, d'une part, par la discussion législative qui a précédé le vote de la loi, d'autre part, par l'*interprétation qui lui a été donnée dans des actes officiels par l'administration même des finances ;*

« Adoptant au besoin les motifs des premiers juges.... »

Les actes officiels émanés de l'administration des finances, auxquels il est fait allusion dans les considérants de cet arrêt consistent uniquement dans une décision du ministre des finances du 1er juillet 1847, mentionnée dans une instruction de la direction générale de l'enregistrement et des domaines du 12 dudit mois. Cette instruction porte qu'une opposition formée sur le cautionnement d'un huissier pour le payement d'amendes de contravention, et déclarée valide par un jugement du 12 décembre 1832, n'a pas été frappée de déchéance, à défaut de renouvellement dans l'année de la publication de la loi de 1836.

Mais il importe de faire connaître que la décision ministérielle du 1er juillet 1847, rendue sur la proposition de l'administration de l'enregistrement, sans concert préalable avec les représentants du trésor public, a été rapportée par une autre décision portée à la connaissance des préposés de l'enregistrement et des domaines par une instruction du 30 novembre 1849 quenous croyons devoir reproduire ici :

« Conformément à l'article 13 de la loi du 9 juillet 1836, transcrite dans les instructions générales nos 1520 et 1548, les saisies-arrêts ou oppositions sur des sommes dues par l'État doivent, à peine de nullité, être faites entre les mains des payeurs, agents ou préposés sur la caisse desquels les ordonnances ou mandats sont délivrés, et en celles du con-

servateur des oppositions, au ministère des finances, pour les payements à effectuer à la caisse du payeur central du trésor public. »

Cependant, une disposition finale du même article 13, portant qu'il n'est point dérogé aux lois relatives aux oppositions à faire sur les capitaux et intérêts des cautionnements, on doit en conclure, comme l'a fait l'instruction générale du 12 juillet 1847, n° 1789, que les oppositions sur les cautionnements des officiers publics, des comptables et préposés des administrations peuvent toujours être faites, soit directement au trésor public (bureau des oppositions), soit aux greffes des tribunaux, dans le ressort desquels les titulaires exercent leurs fonctions.

Mais les effets des oppositions faites sur les cautionnements sont différents, suivant qu'elles ont eu lieu aux greffes des tribunaux ou au trésor public.

D'une part, les oppositions faites aux greffes des tribunaux n'arrêtent que les remboursements des capitaux, tandis que celles faites au trésor public affectent le capital et les intérêts du cautionnement conformément à l'avis du conseil d'État du 18 juillet 1807, approuvé le 12 août suivant.

D'autre part, les effets des oppositions faites aux greffes des tribunaux n'ont point été limités dans leur durée par la loi du 9 juillet 1836, mais il en est autrement des saisies-arrêts ou oppositions sur les cautionnements faites au trésor public. Leur effet se trouve limité par les dispositions générales des articles 14 et 15 de cette loi, conçus en ces termes :

« Art. 14. — Lesdites saisies-arrêts, oppositions ou significations n'auront d'effet que pendant cinq années, à compter de leur date, si elles n'ont pas été renouvelées dans ledit délai, quels que soient d'ailleurs les actes traités ou jugements intervenus sur lesdites oppositions et significations.

« En conséquence, elles seront rayées d'office des registres dans lesquels elles auront été inscrites, et ne seront pas comprises dans les certificats prescrits par l'article 14 de la loi du 19 février 1802 et par les articles 7 et 8 du décret du 18 août 1807.

« Art. 15. — Les saisies-arrêts, oppositions et significations de cession ou transport et toutes autres faites jusqu'à

ce jour, ayant pour objet d'arrêter le payement des sommes dues par l'État, devront être renouvelées dans le délai d'un an à partir de la publication de la présente loi et conformément aux dispositions ci-dessus prescrites : faute de quoi elles resteront sans effet, et seront rayées des registres dans lesquels elles auront été inscrites. »

Cette distinction, quant à la durée de l'effet des oppositions sur les cautionnements, suivant qu'elles ont eu lieu aux greffes des tribunaux ou au trésor public, a été faite par une décision de M. le ministre des finances du 19 octobre dernier. Elle repose non seulement sur le texte absolu des articles 14 et 15 de la loi du 9 juillet 1836, qui s'applique indistinctement à toutes les oppositions inscrites sur les registres du trésor public, mais elle est justifiée, en outre, par les motifs de cette loi, dont le but a été de détruire l'abus résultant de la conservation trop prolongée d'actes dont la multiplicité devenait un embarras et une cause d'erreurs dans le service de la trésorerie.

Les préposés prendront pour règle cette nouvelle décision, qui restreint le sens et la portée de cette décision du 1er juillet 1847, transmise par l'instruction générale n° 1789.

Cette instruction nous paraît contenir la véritable interprétation de la loi. En effet si l'on se reporte à la discussion qui a eu lieu à la Chambre des pairs, au sujet de l'article 13 de cette loi, on constate que le principe de la péremption quinquennale des oppositions faites au trésor n'a été l'objet d'aucune contestation. La rédaction qui avait d'abord été adoptée par la commission indiquait clairement l'intention du législateur. Les articles 13 et 14 étaient ainsi conçus :

« Art. 13. — Toutes saisies-arrêts et oppositions sur des sommes dues par l'État, toutes significations de cession ou transport desdites sommes et toutes autres ayant pour objet d'en arrêter le payement, devront être faites entre les mains des payeurs, agents ou préposés sur la caisse desquels les ordonnances ou mandats seront délivrés.

« Néanmoins à Paris et pour tous les payements à effectuer la caisse du payeur central du trésor public, elles devront être exclusivement faites entre les mains du conservateur des oppositions au ministère des finances.

« Toutes dispositions contraires sont abrogées.

« *Les saisies-arrêts, oppositions et significations pour les capitaux et intérêts de cautionnement en numéraire seront faites ou entre les mains du conservateur des oppositions au ministère des finances ou au greffe du tribunal d'arrondissement du lieu où le titulaire à cautionnement exerce ses fonctions.*

« Seront considérées comme nulles et non avenues toutes oppositions et significations faites à toutes autres personnes que celles ci-dessus indiquées.

« Art. 14. — Les dites saisies-arrêts, oppositions et significations n'auront d'effet que pendant cinq années à compter de leur date, si elles n'ont pas été renouvelées dans ledit délai. . . . . »

Il est bien évident que ces mots : « lesdites saisies-arrêts » s'appliquaient à toutes les oppositions mentionnées à l'article 13, c'est-à-dire à celles formées sur les cautionnements, aussi bien qu'à celles concernant les autres sommes dues par l'État.

Mais ce texte ne tenait pas compte de l'avis du conseil d'État du 18 juillet 1807, approuvé le 12 août suivant, d'après lequel les oppositions faites aux greffes des tribunaux n'arrêtent que le payement des capitaux de cautionnement, les intérêts ne pouvant être saisis qu'en vertu d'un acte signifié au conservateur des oppositions à Paris. Le ministre des finances protesta contre l'abrogation de cet avis qui a force de loi; il fit remarquer que cette abrogation obligerait chaque comptable, chaque officier ministériel à produire à chaque payement d'intérêts de cautionnement deux certificats de non-opposition, l'un du greffe du tribunal de sa résidence, l'autre du conservateur des oppositions. La commission de la Chambre des pairs se rendit à ces observations, elle remplaça la disposition sus-énoncée relative aux cautionnements, par cette clause, qui est devenue le quatrième paragraphe de l'article 13 de la loi :

« Il n'est pas dérogé aux lois relatives aux oppositions à faire sur les capitaux et intérêts de cautionnements. »

S'appuyant sur ces termes qui pèchent peut-être par trop de généralité, on a soutenu que la péremption ne s'appliquait pas aux oppositions sur cautionnements, qui restaient en dehors de la loi; mais la discussion qui a eu lieu à la

Chambre des pairs ne permet pas de s'en tenir à cette opinion. Comme nous venons de le voir, dans le texte primitif, la péremption quinquennale édictée par l'article 14 atteignait sans aucun doute toutes les oppositions indistinctivement. Or, personne n'a eu la pensée de restreindre la partie de cet article, en modifiant un paragraphe de l'article précédent. Cette modification a été inspirée par le désir de tenir compte des nécessités du service. Elle signifie seulement que les oppositions sur les cautionnements continuent à pouvoir être faites, soit aux greffes des tribunaux, soit au conservateur des oppositions, et que ces dernières arrêteront seules, comme par le passé, le payement des intérêts.

Au surplus, si le législateur avait eu l'intention d'excepter de la péremption quinquennale les oppositions sur cautionnements, il n'aurait pas manqué de reproduire la même exception, lorsqu'il a étendu à la caisse des dépôts et consignations l'application des articles 14 et 15 de la loi du 9 juillet 1836 : or, l'article 11 de la loi du 18 juillet 1837 ne contient aucune restriction à cet égard, et il est applicable au contraire à toutes les sommes versées à la caisse des consignations, à quelque titre que ce soit.

C'est donc à tort, suivant nous, que la cour de Paris n'a pas admis la péremption des oppositions formées sur un cautionnement. Il convient toutefois de constater qu'elle a statué au sujet d'une opposition sur un cautionnement en rentes. Or, si la loi du 9 juillet 1836 s'applique à toutes les oppositions sur les sommes à payer par l'État, il est plus douteux qu'elle régisse celles qui sont formées à la remise ou au transfert d'un titre. Nos critiques portent donc plutôt sur les considérants de l'arrêt que sur l'arrêt lui-même.

Dans le sens du système que nous adoptons, le tribunal civil de Versailles a rendu le 12 juin 1879 (*voir* la *Gazette des Tribunaux* du 1er juillet suivant) un jugement dont nous extrayons les considérants suivants :

« Attendu qu'aux termes de la loi du 9 juillet 1836, toutes les saisies-arrêts, oppositions et significations sur les sommes dues par l'État n'ont d'effet que pendant cinq années de leur date, si elles n'ont été renouvelées dans ledit délai, et doivent être rayées d'office des registres sur lesquels elles avaient été inscrites;

« Attendu que la circulaire du directeur général de l'enregistrement du 22 juillet 1847, qui est invoquée par Guérault et qui paraît disposer que les articles 14 et 15 de la loi du 9 juillet 1836 ne s'appliqueraient point aux saisies-arrêts sur les cautionnements, ne saurait faire échec à la loi.... »

190. — Nous avons expliqué que le titulaire du cautionnement pouvait céder et transporter les fonds de ce cautionnement à un tiers.

Dans ce cas, et si la cession n'avait pas eu lieu en forme de déclaration, ainsi que les décrets de 1808 et 1812 l'autorisent pour le transfert du privilège de second ordre, la cession devrait être faite par acte authentique, ou par acte sous signature privée, ayant date certaine, et sa notification, revêtue du visa du trésor, serait nécessaire pour saisir le cessionnaire et lui donner un droit de préférence sur les créanciers postérieurs.

191. — Mais s'il s'agissait d'un cautionnement en rentes sur l'État, les oppositions des créanciers ordinaires, et les significations de transport des cessionnaires ne seraient pas admises; parce que les rentes sur l'État, déposées à titre de cautionnement, ne perdent pas, par ce dépôt, leur caractère d'insaisissabilité pour toutes créances, autres que celles résultant des condamnations pour faits de charge que peut encourir le titulaire (1).

D'un autre côté, le transfert de la rente ne pouvant avoir lieu que dans la forme prescrite par les lois relatives à la dette inscrite, la cession ou le transport consenti de toute autre manière ne serait plus recevable.

Cependant le titulaire de la rente pourrait affecter son titre à un nantissement qui ne produirait un effet utile qu'après la libération intégrale et complète du comptable (2).

192. — Les cautionnements en immeubles ne sont pas susceptibles d'oppositions, comme ceux fournis en numéraire : mais les condamnations obtenues contre un titulaire de cautionnement immobilier auraient pour effet de donner aux

(1) Arrêt de Paris, 25 juin 1832, Dalloz, 1838, II, 62.
(2) Arrêt de Paris, 7 juin 1851, D. P., 52, II, 39.

créanciers qui les auraient obtenues, si elles étaient inscrites au bureau des hypothèques de la situation des biens affectés au cautionnement, un droit de privilège qui, suivant la date de cette inscription, leur assurerait un rang de préférence, et, dans tous les cas, les autoriserait à poursuivre l'expropriation des immeubles affectés au cautionnement, ainsi que nous l'avons expliqué.

193. — Une question fort controversée est celle de savoir si les créanciers ordinaires d'un cautionnement en numéraire peuvent, par suite de saisies-arrêts pratiquées au trésor, faire verser entre leurs mains, par voie de distribution par contribution le cautionnement saisi avant toute cessation de fonctions. MM. Roger (*Traité de la saisie-arrêt*, n°s 330 et 331), et Bioche et Goujet (*Dict. de proc.*, v^o^ *cautionnement*, n° 26), se prononcent pour l'affirmative, en se fondant sur le principe que tous les biens d'un débiteur sont saisissables par ses créanciers à moins d'une disposition spéciale. On peut soutenir en effet, que d'une part le droit commun ne met aucun obstacle à la distribution du cautionnement aux créanciers ordinaires du titulaire, et que la législation spéciale sur la matière ne s'y oppose pas davantage. Car la loi du 25 nivôse an XIII, après avoir affecté les cautionnements par premier privilège, à la garantie des condamnations pour faits de charge, par second privilège, au remboursement des bailleurs de fonds, les affecte subsidiairement *au payement*, dans l'ordre ordinaire, des créances particulières qui seraient *exigibles* sur eux. La loi ne subordonne pas ce payement ou l'exigibilité des créances ordinaires à la cessation des fonctions des titulaires, toutes les fois qu'il n'y a ni condamnation pour faits de charge, ni privilège de second ordre. D'où résulte la pensée manifeste que le payement des créances ordinaires exigibles doit avoir lieu de suite.

Agir autrement serait exposer les créances ordinaires aux plus grands inconvénients; ainsi, par exemple, les héritiers de la femme d'un titulaire de cautionnement pourraient bien faire fixer le montant des reprises de leur auteur, mais ils ne pourraient pas exiger, sur le cautionnement en numéraire, le remboursement de ces reprises, qui priment les autres créances postérieures au mariage; et ils seraient

même exposés à perdre une partie des intérêts; puisque, à supposer qu'on les admît par préférence, dans la distribution des intérêts du cautionnement, ce qui est contestable, ils ne recevraient toujours que 3 p. 100 de l'État, au lieu du taux plus élevé qu'ils auraient pu se procurer en disposant, à leurs risques et périls, du capital remboursé. — Après tout, les créanciers pour faits de charge, s'il en survenait, n'ont rien à redouter du remboursement du cautionnement effectué aux créanciers ordinaires : en effet, le payement ne peut avoir lieu qu'après l'accomplissement des formalités prescrites par les articles 5 et 6 de la loi du 25 nivôse an XIII (1). Par conséquent, les créanciers pour faits de charge, s'il y en a, sont avertis, et s'ils veulent former des oppositions au remboursement des créances ordinaires, ce remboursement ne peut être fait au préjudice de leur privilège.

Mais le système contraire auquel nous nous rallions est enseigné par MM. Persil, Rolland de Villargues et Thomine Desmazures, et il s'appuie sur deux arrêts de la cour de Bordeaux des 18 et 25 avril 1833.

On peut même dire que la jurisprudence est fixée dans ce sens et citer à l'appui de cette assertion deux arrêts de la cour de Bourges, des 14 juillet 1851 et 5 juin 1852. (D. P., 52, 2, 72 et 54, 2, 125.)

« Considérant, est-il dit dans l'arrêt du 14 juillet 1851, que la loi du 25 nivôse an XIII établit, pour garantie des condamnations qui pourraient être prononcées pour faits de charge un privilège de premier ordre *dont l'effet ne peut être connu qu'après la cessation des fonctions de l'officier ministériel;* que jusqu'à ce moment sans doute, le cautionnement ne constitue qu'une créance éventuelle au respect des créanciers ordinaires, mais que ce caractère d'éventualité n'est pas un obstacle à ce que ces derniers exercent sur elle tous les droits que peut conférer une saisie-arrêt et ne puissent obtenir la saisie de la créance, *sous la condition d'attendre, pour la délivrance des deniers,*

(1) Voyez, en ce sens, M. Pigeau, *Comm. sur le proc. civ.*, 2, 151-152, et Bioche et Gouyet, *Dict. de procéd.*, v° *distribution par contribution*, p. 555, n° 138.

l'époque où il sera certain qu'aucun privilège ne doit se produire. »

L'arrêt du 5 juin 1852 n'est pas moins affirmatif sur ce point : « Considérant que le cautionnement des officiers ministériels est particulièrement affecté à la garantie des faits de charge, *et ne peut être attribué à un créancier pour toute autre cause durant l'exercice du titulaire;* que les intérêts sont seuls saisissables, et que la saisie ne peut avoir d'effets, quant au capital, *qu'après la cessation des fonctions du débiteur saisi.* »

En vain objecterait-on que quatre arrêts de la cour de cassation des 11 juin 1811, 1er juin 1814, 26 mars 1821 et 4 février 1822, ont autorisé la régie à prélever des amendes, des frais et des droits d'enregistrement sur des cautionnements d'officiers ministériels; on soutiendrait avec raison que la cour suprême n'a pu donner gain de cause à l'administration de l'enregistrement, qu'en faisant rentrer les amendes et frais dans la classe des faits de charge; nous avons démontré au numéro 169 que cette théorie était aujourd'hui abandonnée, et nous ne pensons pas qu'il y ait lieu de s'arrêter à cette objection.

En résumé, le cautionnement est une garantie pour tous les faits de charge qui peuvent survenir pendant la durée des fonctions du titulaire; par conséquent, il n'est pas libre dans les mains de ce dernier, et pendant que celui-ci est en fonctions, ses créanciers ne peuvent le détourner de l'affectation spéciale qu'il a reçue de la loi.

Ce système est d'ailleurs conforme à l'article 33 de la loi du 25 ventôse an XI ainsi conçu : « Le cautionnement sera spécialement affecté à la garantie des condamnations prononcées contre les titulaires *par suite de l'exercice de leurs fonctions.* Lorsque, par l'effet de cette garantie, le montant du cautionnement aura été employé, le notaire sera suspendu de ses fonctions jusqu'à ce que le cautionnement ait été rétabli. »

194. — Il n'y a pas lieu à controverse sur ce point, en ce qui concerne les cautionnements en rentes sur l'État, puisqu'elles ne sont susceptibles ni d'être saisies, ni d'être transférées à la requête des créanciers ordinaires : la législation sur la dette publique s'opposant à la saisie des rentes et à

leur transfert qui ne peut être fait que dans la forme autorisée par les lois spéciales sur la dette inscrite.

195. — L'article 8 de la loi du 7 ventôse an VIII porte que tout citoyen qui n'aura pas satisfait, dans les délais fixés, au payement de son cautionnement, ne pourra continuer l'exercice de ses fonctions, sous peine de destitution, s'il est employé des régies et administrations et, quant aux notaires, d'une amende égale à la moitié de la somme fixée pour le cautionnement, et, en cas de récidive, d'une amende égale au montant du cautionnement. Comme la loi du 7 ventôse an VIII a été rendue applicable, par l'article 97 de celle du 25 ventôse suivant, à tous les greffiers, avoués et huissiers établis en vertu de cette dernière loi, il n'est pas douteux que ces officiers ministériels soient soumis aux pénalités portées par l'article 8 de la loi du 7 ventôse. Elles seraient encourues si, par suite de condamnation pour faits de charge, le cautionnement venait à être distribué en totalité ou en partie aux créanciers du titulaire, et que ce dernier ne l'eût pas immédiatement remplacé ou complété, afin de pouvoir continuer ses fonctions. Le cautionnement étant la condition imposée, à titre de garantie publique, à l'exercice des fonctions, il en résulte que la fonction ne peut être exercée, lorsque la condition n'est pas remplie, et par conséquent, la destitution est, dans ce cas, la peine encourue par tous les titulaires d'emplois ou de fonctions assujettis à l'obligation du cautionnement. Mais l'amende est une peine spéciale qui ne peut être prononcée que contre les officiers ministériels auxquels une loi expresse a infligé cette punition pour avoir exercé leurs fonctions sans cautionnement préalable ou complet. Les agents de change n'étant soumis par la loi du 25 ventôse an IX à aucune amende, en ce cas, ne seraient donc passibles que de la destitution. Car il est à remarquer que l'article 8 de la même loi qui défend, sous peine d'une amende, qui est au plus du sixième du cautionnement des agents de change, et au moins du douzième, à tous individus autres que ceux nommés par le gouvernement d'exercer les fonctions d'agents de change, ne peut s'appliquer qu'à des personnes qui ne seraient pas investies de ces fonctions.

§ VII. — Remboursement des cautionnements en numéraire des officiers ministériels et des comptables; — Affranchissement des inscriptions de rentes sur l'État données en cautionnement; — Libération des immeubles affectés aux cautionnements des comptables; — Consignation des cautionnements non remboursés.

196. — Les formalités à remplir pour obtenir le remboursement des cautionnements en numéraire fournis par les officiers ministériels, sont indiquées dans les articles 5, 6 et 7 de la loi du 25 nivôse an XIII, que nous avons rapportés.

Nous allons les retracer succinctement, en indiquant également les autres conditions exigées et qui ne sont pas mentionnées dans cette loi.

Toutes les fois qu'un officier ministériel cesse ses fonctions, pour quelque cause que ce soit, il doit, avant de demander le remboursement de son cautionnement, déclarer cette cessation, soit au greffe du tribunal de première instance, s'il s'agit d'un avoué ou greffier de première instance, soit devant la Cour d'appel, pour les greffiers et avoués à la cour d'appel, soit même à la cour de cassation, pour les avocats à la cour de cassation; et devant les tribunaux de commerce, s'il s'agit des agents de change, courtiers et greffiers des tribunaux de commerce : cette déclaration est affichée, dans le lieu des séances de la cour ou du tribunal, pendant trois mois.

De plus, les agents de change sont, en outre, tenus de faire afficher cette déclaration à la bourse près de laquelle ils exercent leurs fonctions. L'accomplissement de cette formalité est constaté par le certificat du syndic de la bourse.

Le titulaire doit produire en outre :

1° Le certificat d'inscription de son cautionnement; à son défaut, une déclaration faite sur papier timbré, dûment légalisée, portant qu'il est adiré, que l'on renonce à s'en prévaloir, et qu'on s'engage à le renvoyer à l'administration dans le cas où il serait retrouvé;

2° Un certificat du greffier du tribunal dans le ressort duquel le titulaire exerçait ses fonctions, certificat visé par le président, et constatant que la déclaration prescrite a été affichée pendant le délai fixé; que, pendant cet intervalle, il n'a été prononcé contre le titulaire aucun condamnation pour fait de charge, et qu'il n'a été formé aucune opposition

au greffe du tribunal, ou qu'elles ont été levées. (Loi du 25 nivôse an XIII, art. 5, 6 et 7.)

De plus, les avocats à la cour de cassation, et les avoués à la cour d'appel doivent également produire, indépendamment du certificat délivré aux premiers par le greffier en chef de la cour de cassation, et de celui délivré aux seconds par le greffier de la cour d'appel, un certificat de non-opposition du greffier du tribunal civil de leur résidence.

Le réclamant joint à ces pièces une lettre de demande en remboursement adressée au ministre des finances, énonçant les pièces produites, et indiquant le département et l'arrondissement où devra s'effectuer le remboursement.

Les commissaires-priseurs et les huissiers doivent en outre rapporter un certificat de *quitus* ou libération du produit des ventes dont ils ont été chargés. Aux termes du décret du 24 mars 1809, ce certificat est délivré par leur chambre, sur le vu des quittances des produits de leurs ventes, ou du récépissé de la caisse des consignations, pour les sommes versées par eux à cette caisse; le certificat est visé par le procureur de la République du tribunal du ressort.

L'ordonnance du 22 août 1821 a tracé les règles à suivre par les huissiers et commissaires-priseurs, lorsqu'ils ne peuvent faire les justifications exigées pour obtenir le certificat de *quitus;* en voici le texte :

« Louis, etc.; — Sur le compte qui nous a été rendu que, dans plusieurs circonstances, les commissaires-priseurs et les huissiers étaient hors d'état de faire, après un long exercice, les justifications nécessaires pour obtenir le certificat de *quitus* exigé par le décret du 24 mars 1809, à l'effet de recevoir le remboursement de leurs cautionnements; vu la loi du 25 nivôse an XIII, les décrets des 25 septembre 1806 et 24 mars 1809, notre ordonnance du 9 janvier 1818; voulant concilier les droits acquis aux tiers intéressés sur les cautionnements des officiers ministériels, et ceux de ces mêmes officiers à en être remboursés, lorqu'après une publicité suffisante de la cessation de leurs fonctions, il ne survient aucune opposition; — sur le rapport de notre ministre secrétaire d'État des finances, notre conseil d'État entendu, nous avons ordonné et ordonnons ce qui suit :

« ARTICLE 1er. — Lorsque les commissaires-priseurs ou huissiers auront cessé leurs fonctions, et que les titulaires, leurs héritiers ou ayants cause, seront dans l'impossibilité de re présenter toutes les pièces comptables nécessaires pour obtenir le certificat de *quitus* exigé par le décret du 24 mars 1809, les chambres de discipline dont les titulaires dépendaient, ou le procureur du roi du ressort, dans les cas prévus par notre ordonnance du 9 janvier 1818, constateront cette impossibilité et en déduiront les motifs : les chambres de discipline, par une délibération, et le procureur du roi, dans un avis donné sur la demande des titulaires, de leurs ayants cause, ou de leurs créanciers.

« ART. 2. — Dans le cas prévu en l'article ci-dessus, la déclaration de cessation de fonctions devra, outre l'affiche prescrite par l'article 5 de la loi du 25 nivôse an XIII, être insérée, à la poursuite du titulaire ou de ses ayants droit, pendant chacun des trois mois que durera ladite affiche, dans un des journaux imprimés au chef-lieu de l'arrondissement du tribunal, ou à défaut, au chef-lieu du département.

« ART. 3. — Le certificat des chambres de discipline ou des procureurs du roi, attestant l'accomplissement des formalités, réglées par les articles précédents, tiendra lieu du certificat de *quitus* exigé par le décret du 24 mars 1809.

« ART. 4. — A l'avenir, les commissaires-priseurs et les huissiers seront admis à faire régler, chaque année, par leur chambres de discipline, et, à défaut de chambre de discipline, par le procureur du roi du ressort, le compte de leur gestion antérieure.

« Ce règlement de compte, qui ne pourra porter aucun préjudice aux droits des tiers intéressés, aura pour effet de décharger les titulaires de l'obligation de représenter, lors de la cessation de leurs fonctions, et pour tout le temps compris audit règlement, le certificat de *quitus* prescrit par le décret du 24 mars 1809. »

197. — Lorsque la demande de remboursement du cautionnement est adressée par les héritiers du titulaire, les héritiers sont tenus, en outre des justifications ci-dessus prescrites, de fournir un certificat de propriété constatant leurs noms, prénoms, domiciles, la qualité en laquelle ils

procèdent et possèdent, l'indication de leurs portions dans le cautionnement à rembourser, et l'époque de leur jouissance (décret du 18 septembre 1806, art. 1er).

Ce certificat est délivré par le notaire détenteur de la minute, lorsqu'il y a inventaire, partage et autre acte public de transmission à titre gratuit; à défaut d'inventaire, il faut faire constater la qualité des héritiers par un acte de notoriété, passé en minute, et en vertu duquel le notaire qui l'a reçu délivre le certificat de propriété.

L'acte de notoriété peut être reçu par le juge de paix du lieu de l'ouverture de la succession, et dans ce cas, le certificat de propriété peut être délivré par le juge de paix, sur l'attestation de deux témoins.

Lorsque la propriété de tout ou partie du cautionnement est constatée par un jugement, le certificat est délivré par le greffier dépositaire de la minute du jugement (même décret).

Ce que nous venons d'exposer s'applique aux cautionnements des officiers ministériels.

198. — Quant à ceux des comptables, la loi du 2 ventôse an XIII, articles 15 et 19, et l'ordonnance du 27 septembre 1820, avaient tracé les formalités à observer et les conditions à remplir pour en obtenir le remboursement; mais ces dispositions ont été modifiées par l'ordonnance du 22 mai 1825 que nous croyons utile de rapporter.

« Charles, etc; — Vu notre ordonnance du 4 novembre dernier;

« Vu les dispositions de la loi du 21 février 1805 (2 ventôse an XIII) relatives aux remboursements des cautionnements fournis par les receveurs des finances, ainsi que l'ordonnance royale du 27 septembre 1820 ;

« Considérant que les deux portions de cautionnement dont cette loi autorise la restitution avant l'apurement définitif des comptes, représentent les deux tiers du cautionnement total;

« Considérant que l'ordre introduit dans la comptabilité publique présente des garanties qui permettent de faire jouir tous les comptables soumis à la juridiction de notre cour des comptes, des avantages que la loi accorde aux receveurs des finances pour le retrait de leur cautionnement,

et qui ont déjà été accordés, en partie, aux agents de l'administration des contributions indirectes, par l'ordonnance royale du 8 septembre 1815;

« Voulant fixer d'une manière uniforme les règles à suivre pour le remboursement des cautionnements des comptables qui ne sont pas soumis directement à la juridiction de notre cour des comptes, et les justifications à obtenir par les comptables pour obtenir, conformément à notre ordonnance du 14 février 1816, la compensation du cautionnement d'une gestion terminée avec celui d'une autre gestion qui serait confiée au même comptable;

« Notre conseil d'État entendu, etc.

« Article 1er. — Conformément à la loi du 21 février 1805 (2 ventôse an XIII) et à l'ordonnance du 27 septembre 1820, tous les comptables des finances qui sont justiciables de notre cour des comptes, et qui cesseront leurs fonctions, pourront, avant l'apurement définitif de leur comptabilité, obtenir le remboursement des deux tiers du cautionnement par eux fait en numéraire, lorsqu'ils auront remis au ministre des finances le dernier compte de leur gestion, et que la vérification de ce compte et de leurs écritures n'aura fait reconnaître aucun débet à leur charge.

« Le surplus du cautionnement pourra aussi être immédiatement remboursé, s'il est fourni, en remplacement de cette dernière partie, un cautionnement équivalent en immeubles ou en rentes sur l'État.

« Art. 2. — Les demandes formées en vertu de l'article précédent devront être accompagnées du consentement de l'administration des finances à laquelle le titulaire est attaché, et d'un certificat constatant que le dernier compte de sa gestion, appuyé de pièces et vérifié au ministère des finances, ne le constitue pas débiteur envers le trésor royal.

« Art. 3. — Ces comptables obtiendront la remise du cautionnement immobilier mentionné dans l'article 1er, ou le remboursement de la portion de leur cautionnement réservée par le trésor, en produisant, avec l'arrêt de *quitus* rendu sur leur dernier compte de gestion, un certificat de libération définitive qui leur sera délivré par le ministère des finances.

« Art. 4. — Les comptables qui ne sont pas soumis

directement à la juridiction de la cour des comptes, pourront obtenir le remboursement intégral des cautionnements qu'ils auront fournis en numéraire, en produisant à l'appui de leur demande le certificat de *quitus* définitif que les comptables supérieurs, sous la responsabilité desquels ils auront géré, devront leur délivrer dans les quatre mois qui suivront la cessation du service des titulaires.

« Ce certificat sera visé au ministère des finances et par le fonctionnaire chargé de surveiller la gestion du titulaire.

« Art. 5. — Les comptables qui réclameront, en vertu de l'ordonnance du 14 février 1816, la compensation du cautionnement d'une gestion, avec le cautionnement exigé pour une nouvelle gestion qui serait confiée au même titulaire, seront tenus de fournir à l'appui de leurs demandes les justifications indiquées ci-après, savoir :

« 1° Les comptables directs de la cour des comptes produiront le consentement et le certificat prescrits par l'article 2, lorsque le cautionnement ancien sera égal ou inférieur au nouveau ; et les pièces indiquées à l'article 3, dans le cas où le cautionnement exigé pour la nouvelle gestion se trouvant inférieur au cautionnement réalisé précédemment, le comptable demanderait la restitution de cet excédent ;

« 2° Les comptables subordonnés à des comptables supérieurs produiront les pièces prescrites par l'article 4, quelle que soit d'ailleurs la quotité du nouveau cautionnement.

« Art. 6. — Lorsqu'il y aura lieu d'appliquer les cautionnements des comptables au payement des débets qu'ils auront contractés, cette application aura lieu en vertu des décisions spéciales de notre ministre secrétaire d'État des finances.

« Art. 7. — La présente ordonnance ne préjudiciera en aucune manière à l'exercice des droits des tiers sur les cautionnements des comptables. »

Si le comptable était décédé, ses héritiers ne pourraient obtenir le remboursement du cautionnement de leur auteur, qu'en justifiant de leurs droits par un certificat de propriété, ainsi que nous l'avons expliqué ci-dessus.

La loi du 21 ventôse an VII, affectant le cautionnement immobilier fourni par les conservateurs des hypothèques à la garantie de leurs fonctions pendant dix années après la

cessation de ces fonctions, ces titulaires ne peuvent être affranchis de cette responsabilité avant l'expiration de ce délai. Mais aussi, ce délai passé, ils ne peuvent être soumis à aucune action personnelle ou réelle à raison de leurs fonctions.

Telle est la jurisprudence de la cour de cassation (voyez n° 173). C'est là une dérogation au droit commun, en matière de prescription, qui serait utilement étendue à d'autres classes de fonctionnaires et notamment aux ordonnateurs.

199. — En ce qui concerne le remboursement des cautionnements en numéraire, le décret du 31 mai 1862, portant règlement général sur la comptabilité publique, contient les dispositions suivantes :

« Art. 290. — Le remboursement des capitaux de cautionnements est effectué par les payeurs en vertu des ordres de payement du ministre des finances, et imputé sur le fonds flottant des cautionnements. Les intérêts des capitaux de cautionnements sont ordonnancés par le ministre des finances sur les crédits législatifs. Ils sont acquittés par les payeurs sur la représentation des certificats d'inscription, ou, quand il y a privilège de second ordre, au vu du certificat d'inscription délivré en vertu des décrets des 28 août 1808 et 22 décembre 1812.

« Art. 291. — Les remboursements des capitaux de cautionnements ne peuvent être autorisés que dans les départements où les titulaires ont exercé en dernier lieu.

Les ordonnances de payement d'intérêts de cautionnements sont exclusivement délivrées sur la caisse du payeur du département dans lequel les titulaires exercent leurs fonctions (1).

« Art. 292. — Les capitaux de cautionnements ne forment ni recettes ni dépenses au budget de l'État; ils sont compris dans le bilan de l'administration des finances parmi les services spéciaux, et les résultats de leurs mouvements sont développés dans les comptes annuels. »

200. — L'article 16 de la loi de finances du 9 juillet 1836 porte :

« Le montant des cautionnements dont le rembourse-

(1) Ordonnance du 24 août 1841.

ment n'aura pas été effectué par le trésor public, faute de productions ou de justifications suffisantes, dans le délai d'un an, à compter de la cessation des fonctions du titulaire ou de la réception des fournitures et travaux (s'il s'agit d'un fournisseur ou entrepreneur), pourra être versé en capital et intérêts à la caisse des dépôts et consignations, à la conservation des droits de qui il appartiendra. — Ce versement libérera définitivement le trésor public. »

On voit que la consignation est facultative de la part du trésor : l'article portait d'abord, *sera versé*, M. le ministre des finances a demandé qu'on y substituât : *pourra être* versé. « On ne peut pas imposer, a-t-il dit, cette obligation d'une manière absolue au gouvernement; il peut y avoir des circonstances où la mesure présenterait des inconvénients, parce qu'il peut arriver que le gouvernement ne soit pas averti à une époque convenable. »

Mais les créanciers opposants ont le plus grand intérêt à faire verser le cautionnement à la caisse des consignations, pour éviter la prescription quinquennale qui atteindrait les arrérages; ils devront donc mettre le trésor en demeure d'effectuer cette consignation par un acte extrajudiciaire.

Toutefois, cette autorisation n'est pas nécessaire dans le cas où la consignation a lieu aux époques réglementaires des 31 août et 31 décembre. (Circulaire de la direction de la dette inscrite du 6 octobre 1838; circulaire de la direction générale de la comptabilité publique du 22 octobre 1838; loi du 10 août 1839, art. 9; circulaire de la direction générale de la comptabilité publique du 30 août 1839; instruction aux trésoriers-payeurs généraux, 1880, art. 82.)

§ VIII. — Compétence respective des tribunaux ordinaires et de l'administration, relativement aux questions qui peuvent s'élever à l'occasion des cautionnements.

201. — Les lois des 25 nivôse et 6 ventôse an XIII n'ont établi aucune règle spéciale de compétence, pour la décision des questions qui peuvent s'élever sur leur application; les autres lois et ordonnances postérieures ne s'expliquent pas davantage sur la compétence respective des tribunaux civils et de l'administration.

Nous allons essayer de suppléer à ce silence, soit en rap-

pelant les règles tracées par la jurisprudence, soit en indiquant celles qui nous paraissent devoir être adoptées.

D'abord, il est certain que toutes les questions qui peuvent s'élever sur les droits à la propriété du cautionnement, sont de la compétence des tribunaux ordinaires, seuls juges naturels des questions de propriété, à moins d'exceptions formellement exprimées par une loi spéciale.

Par conséquent, les contestations qui surgiraient, soit entre le titulaire ou ses héritiers, soit entre ses créanciers et le bailleur de fonds, sur la propriété même du cautionnement en numéraire ou en rentes, comme sur la propriété des immeubles obligés au cautionnement, devraient être décidées exclusivement par les tribunaux civils. — Par exemple, l'autorité judiciaire est compétente pour connaître d'une action intentée par le bailleur des fonds d'un cautionnement, lorsque l'action n'a pas pour objet d'attribuer aux tribunaux civils la connaissance des formes administratives établies pour la constitution et la conservation du privilège de second ordre, mais a pour objet de réclamer, en faveur du bailleur des fonds, les droits résultant pour lui de son privilège, et l'annulation des payements faits au mépris des oppositions par lui formées en vertu de ce privilège (1).

Il en serait de même des difficultés dont le résultat serait de faire constater des faits de charge, ainsi que de toutes autres contestations ayant pour objet la réclamation de privilège ou de droits de préférence sur le cautionnement, et sa distribution par contribution.

Ainsi, lorsqu'une personne s'est rendue caution d'un comptable du gouvernement, ou, ce qui serait la même chose, a fourni les fonds du cautionnement, et qu'elle poursuit ce comptable, pour qu'il ait à lui fournir la décharge de son cautionnement, la connaissance de l'action appartient à l'autorité judiciaire et non à l'autorité administrative (2).

C'est à l'autorité judiciaire, à l'exclusion de l'autorité administrative, qu'il appartient de décider si la législation de 1848, relative aux bons du trésor, a eu pour effet de modifier les conditions et d'étendre de cinq à trente ans la durée du

(1) Arrêt du conseil d'État, du 5 septembre 1838. — Recueil des arrêts du conseil, 1838, p. 554.
(2) Arrêt de cassation, 22 mai 1811, Sirey, I, 262.

cautionnement consenti, pour sûreté du payement fait par le trésor, d'un bon à ordre déclaré adiré (1).

L'autorité administrative n'est pas compétente pour décider si le trésor est ou non recevable en son action contre la caution, lorsque, par son fait, il l'a privée de son recours utile contre le débiteur principal.

Elle n'est pas compétente pour juger si le trésor doit être tenu de diviser préalablement son action entre plusieurs cautions.

Dans les deux questions précédentes, l'autorité administrative doit surseoir à statuer sur la contrainte décernée contre la caution, jusqu'à ce qu'il ait été prononcé par les tribunaux ordinaires (2).

202. — Mais le ministre des finances et la cour des comptes, suivant les circonstances, seraient seuls compétents pour fixer le *déficit* ou le *débet* d'un comptable : et la décision de ces autorités serait exécutoire sur le cautionnement, en la forme administrative. La raison est que, lorsqu'il s'agit de vérifier la gestion d'un comptable, l'acte étant purement administratif, les tribunaux doivent s'abstenir d'en connaître, aux termes de la loi du 24 août 1790 et du décret 16 fructidor an III.

Il en serait de même toutes les fois qu'il s'agirait de déterminer les effets d'un acte administratif, ce qui ne peut être fait que par l'autorité administrative, c'est-à-dire en première instance, suivant les cas, soit par les conseils de préfecture, soit par le ministre, et, en dernier ressort, par la cour des comptes et le conseil d'État.

Ainsi, ce conseil a décidé, par application de cette règle, que c'est à l'autorité administrative, et non aux tribunaux, qu'il appartient de prononcer sur le mérite d'une opposition formée par un particulier qui, pour se soustraire aux poursuites dirigées contre lui en qualité de caution d'un fermier de droits de l'État, conteste cette qualité (3).

De même, la suffisance du cautionnement, et la nécessité du complément ou supplément à fournir par le titulaire, ne peuvent être appréciées que par l'autorité administrative,

(1) 1850, veuve Tilhard, 30 juillet 1850, 20.
(2) Conseil d'État, 18 avril, Lebon, 1821, I, page 538
(3) Décret du 24 juin 1808, Sirey, 16, II, 358.

chargée de recevoir et de conserver, dans l'intérêt public, le dépôt des cautionnements.

L'autorité administrative est seule compétente pour apprécier les effets d'un cautionnement consenti pour l'accomplissement d'un marché de travaux publics.

Il en est de même lorsqu'il s'agit d'un cautionnement donné par des tiers, pour un temps déterminé, et qu'il s'agit de savoir si, à l'expiration de ce délai, la caution doit être à l'abri de toute poursuite (arrêt du conseil d'État du 30 mars 1842, Deschamps contre le trésor public).

Lorsqu'un détournement a été commis par un receveur des finances, le ministre des finances est compétent pour décider qu'il sera prélevé sur le cautionnement du comptable la somme nécessaire pour couvrir l'État des effets de la responsabilité qu'il peut encourir vis-à-vis des particuliers qui ont souffert du fait de cet agent, et ce, encore bien que ledit comptable ait été déclaré en faillite, et que ce prélèvement soit contesté par les autres créanciers (conseil d'État, 27 juin 1867. — D. P., 1868, 3, 97).

Il faut reconnaître que c'est à l'autorité administrative qu'il appartient de régler les rapports du trésor et de ses agents.

Il est bien certain, en effet, que c'est à l'administration des finances à décider si ses agents ont commis des faits de charge qui engagent leur responsabilité et leur cautionnement.

203. — Cependant, la loi du 21 ventôse an VII attribue au tribunal civil de la situation des biens, contradictoirement avec le procureur de la République, le droit de recevoir le cautionnement en immeubles des conservateurs des hypothèques ; et ce droit implique le pouvoir de décider toutes les questions qui pourraient s'élever sur l'état hypothécaire, la propriété et la valeur des immeubles ainsi offerts en cautionnement : sauf à l'administration à faire valoir toutes ses objections par l'organe du procureur de la République.

204. — Il n'y a que le ministre des finances qui ait le pouvoir d'autoriser le remboursement des cautionnements dont le service est fait par le trésor. Car l'acte qui autorise ce remboursement engage l'État et le constitue débiteur

d'une somme exigible, et il n'y a que le ministre ordonnateur des fonds des cautionnements déposés au trésor, qui puisse ainsi créer un titre contre l'État. Toutefois, s'il y avait des oppositions, l'ordonnancement pourrait être fait, mais le payement devrait être retardé jusqu'à la mainlevée; et, si un jugement prescrivait la distribution du cautionnement par contribution, l'autorité administrative ne pourrait vider valablement ses mains, que suivant que par justice il aurait été ordonné, à moins d'effectuer la consignation.

DEUXIÈME SECTION. — *Cautionnements des fournisseurs, entrepreneurs et concessionnaires de services et de travaux d'utilité publique.*

205. — Les cautionnements des officiers ministériels et des comptables ont été établis pour être affectés à la responsabilité de l'exercice de leurs fonctions; ceux des fournisseurs, entrepreneurs et concessionnaires de services et de travaux d'utilité publique ne sont pas moins utiles, car ils ont pour objet la garantie de la fidèle exécution des conventions intervenues entre ces traitants et l'État.

L'intérêt général et les règles d'une sage prévoyance ne permettent pas de confier à des particuliers, sans aucune garantie, l'entreprise des services et des travaux de l'État; il faut que la réalisation de ces entreprises soit assurée par le dépôt préalable d'un gage qui répond de leur exécution à l'époque et de la manière convenus, et qui ne peut être restitué qu'après la décharge de l'entrepreneur.

206. — Jusqu'à présent, il n'y a pas de loi qui ait tracé les règles applicables aux cautionnements des fournisseurs, entrepreneurs et concessionnaires publics (1). La matière est régie par des ordonnances et règlements, et surtout par les clauses et conditions particulières à chaque marché ou entreprise. En outre, on a été conduit, par analogie, à considérer comme applicables à ces cautionnements certaines

(1) Plusieurs lois sur les concessions des lignes de chemins de fer ont fixé la quotité du cautionnement à verser préalablement à l'adjudication. Mais ces lois ne mentionnent aucunes règles sur l'affectation de ces cautionnements, sur les privilèges dont ils seraient susceptibles, etc. — Voyez entre autres la loi du 26 juillet 1844, sur le chemin de fer d'Orléans à Bordeaux, article 3.

dispositions de la loi du 25 nivôse an XIII, par exemple celles relatives au privilège de second ordre du bailleur de fonds. Bornons-nous à signaler, dès à présent, la nécessité d'une loi qui établisse les principes fondamentaux sur cette importante matière. Les entreprises pour le compte de l'État, des départements et des communes, et particulièrement celles pour travaux publics de viabilité, canaux, ports, chemins de fer, etc., prennent chaque année de nouveaux développements : il importe donc d'assurer à l'État, aux départements et aux communes les garanties les plus complètes, tout en écartant l'arbitraire, qui éloigne les entrepreneurs, blesse souvent la justice, fait presque toujours naître des difficultés, et nuit au crédit de l'État non moins qu'à sa véritable dignité.

En l'absence d'une loi, nous allons exposer les dispositions réglementaires qui statuent sur l'obligation du cautionnement préalable à toute entreprise, sur l'affectation de ce cautionnement à la responsabilité du fournisseur ou entrepreneur, et sur les formalités à remplir pour en obtenir le remboursement.

207. — L'ordonnance du 4 décembre 1836, sur les formalités à suivre dans tous les marchés passés au nom du gouvernement, rendue en exécution de l'article 12 de la loi de finances du 31 janvier 1833, dispose dans son article 5 :

« Les cahiers des charges détermineront la nature et l'importance des garanties que les fournisseurs ou entrepreneurs auront à produire, soit pour être admis aux adjudications, soit pour répondre de l'exécution de leurs engagements; ils détermineront aussi l'action que l'administration exercera sur ces garanties, en cas d'inexécution de ces engagements. »

Il résulte de cet article, *reproduit en entier dans l'article* 73 *du décret du* 31 *mai* 1862, que l'importance du cautionnement, et le recours en garantie auquel il est soumis, doivent être réglés par le cahier des charges de l'entreprise : cette disposition a été répétée dans l'article 4 de l'ordonnance du 14 novembre 1837, relative aux travaux qui s'exécutent au compte des communes et des établissements publics. L'article 5 ajoute que « les cautionnements à fournir par les adjudicataires seront réalisés à la diligence des

receveurs des communes et des établissements de bienfaisance. »

208. — On sait que depuis longtemps l'administration des ponts et chaussées a dressé, dans un règlement spécial les clauses et conditions générales imposées aux entrepreneurs , indépendamment des conditions particulières à chaque entreprise.

D'après ce règlement, article 1er : « Nul n'est admis à concourir aux adjudications, s'il n'a les qualités requises pour entreprendre les travaux et en garantir le succès. A cette effet, chaque concurrent est tenu de fournir un certificat de capacité, et de présenter un acte régulier, ou au moins une promesse valable de cautionnement. Il n'est point exigé de certificat de capacité pour les fournitures de matériaux destinés à l'entretien des routes, ni pour les travaux de terrassement dont l'estimation ne s'élève pas à plus de 15,000 francs. (Ord. du 10 mai 1829, art. 9.)

« Le certificat devra avoir été délivré dans les trois ans qui précèdent l'adjudication, et contenir l'indication des travaux exécutés ou suivis par l'entrepreneur, ainsi que la justification de l'accomplissement des engagements qu'il aurait contractés, selon l'article 2.

« Le montant du cautionnement ne doit pas excéder le trentième de l'estimation des travaux, déduction faite de toutes les sommes portées à valoir pour cas imprévus, indemnités de terrain et ouvrages en régie.

« Le cautionnement peut être mobilier ou immobilier, à la volonté des soumissionnaires. Les valeurs mobilières ne peuvent être que des effets publics ayant cours sur la place (art. 20 de la même ordonnance). »

Ces dispositions sont également reproduites dans l'article 4 des clauses et conditions générales des marchés du 23 novembre 1866.

209. — D'après les clauses et conditions générales imposées aux entrepreneurs par le génie militaire, pour les travaux qu'il fait exécuter, nul ne peut être admis à concourir à l'adjudication s'il n'a produit, (indépendamment des autres conditions exigées) une caution personnelle reconnue solvable (art. 1er)

Le même article ajoute : « Lorsqu'il y aura lieu de l'exiger,

d'après l'importance de l'entreprise, le concurrent devra, en outre, se mettre en mesure de fournir un cautionnement matériel, conformément aux titres 2 et 3 du règlement du 15 novembre 1822, sur les cautionnements en général.

« Dans ce cas, le montant de ce cautionnement qui ne pourra être moindre du quart présumé de la dépense annuelle pendant la durée du marché, devra être énoncé dans les conditions générales, et ce montant nominal sera soumis, lors de l'envoi du travail préparatoire de l'adjudication, à l'acceptation du ministre, qui se réserve de statuer s'il y a lieu à maintenir la condition du cautionnement matériel ou à en modifier la fixation. »

Comme on le voit d'après les dispositions qui précèdent, le cautionnement, pour les travaux exécutés par les ponts et chaussées, ainsi que par le génie militaire, est mobilier ou immobilier.

Le cautionnement mobilier se fait en numéraire, en rentes sur l'État, en bons du trésor, et autres effets ayant cours sur la place.

210. — Les fournitures et travaux de la marine ont été également l'objet de conditions générales, en date du 10 juin 1870, et les cautionnements des entrepreneurs de la guerre ont été réglementés par les instructions concertées entre les ministres de la guerre et des finances, en date du 17 octobre 1872. D'après ces dispositions, le cautionnement peut se faire sous trois formes : en numéraire, en rentes et en immeubles.

Les titres nominatifs font l'objet d'un acte passé avec l'agent judiciaire du trésor : pouvoir est donné à ce fonctionnaire de faire vendre, s'il y a lieu, les rentes jusqu'à concurrence du montant du cautionnement.

Il est interdit au trésor de recevoir en cautionnement des titres au porteur.

211. — La caisse des dépôts et consignations reçoit seule directement à Paris, et dans les départements par l'intermédiaire des receveurs des finances, ses préposés, les cautionnements en numéraire.

212. — Il est de principe au ministère des finances que lorsqu'un adjudicataire a réalisé son cautionnement, soit en rentes sur l'État, soit en numéraire, il a épuisé son droit

d'option et que le cautionnement doit subsister tel qu'il a été réalisé, et aussi longtemps que la garantie doit durer.

En effet, il y aurait souvent désavantage pour le trésor à remplacer par une valeur en rentes dont le prix est variable, le gage qu'il a reçu en numéraire et dont le capital est immuable.

D'ailleurs, si ces transformations étaient autorisées, les caisses publiques seraient exposées à des demandes de remboursement d'autant plus nombreuses que le numéraire deviendrait plus rare.

Si les parties avaient la faculté de substituer des inscription de rentes au numéraire, il en résulterait dans le service du cautionnement un travail continuel qui pourrait, dans certain cas, porter atteinte aux droit des tiers.

La même règle est appliquée aux receveurs spéciaux des établissements de bienfaisance qui sont autorisés, par l'article 1226 de l'instruction générale du 20 juin 1859, à fournir leur cautionnement en numéraire, en immeubles ou en rentes.

213. — L'entrepreneur justifie du versement exigé par le récépissé délivré par le receveur général.

Conformément aux règlements particuliers de la caisse des consignations, la reconnaissance ou récépissé du versement doit être enregistré dans les cinq jours ; et les intérêts de la somme consignée, à titre de cautionnement, ne commencent à courir, à raison de trois pour cent par an, qu'à partir du soixante-unième jour du versement. Mais, contrairement à ce qui a lieu pour les intérêts de toutes les autres consignations, ceux des cautionnements sont payés annuellement aux entrepreneurs, sur la représentation de récépissé du versement : par conséquent, la prescription quinquennale doit leur être applicable, conformément à l'article 2077 du Code civil, et à l'avis du conseil d'État du 24 décembre 1808, que nous avons rapporté (1).

214. — Nous avons dit que les prêteurs de fonds du cautionnement étaient admis au bénéfice du privilège de second ordre, en remplissant les formalités prescrites par la loi du 25 nivôse an XIII et par les décrets des 26 août 1808 et 22 décembre 1812.

(1) *Suprà*, n° 158.

Ce privilège existe-t-il au profit des bailleurs de fonds de cautionnement des entrepreneurs ou fournisseurs de l'État?

Cela ne semble pas douteux. L'affimative résulte d'ailleurs d'un arrêté du ministre des finances du 1er juin 1839, article 5, portant que les bailleurs de fonds, pour assurer leur privilège de second ordre, doivent faire constater leur droits dans la déclaration de versements.

En outre, l'article 528 de l'instruction générale sur la comptabilité des receveurs des finances, en date du 10 juin 1859, est ainsi conçu :

« Lorsqu'un cautionnement (d'entrepreneur) a été fourni par des tiers, ceux-ci font constater leurs droits de privilège de second ordre dans les déclarations de versement à inscrire sur le livre des consignations, et ils interviennent, à cet effet, dans les déclarations qu'ils signent concurremment avec les fournisseurs et adjudicataires. Ils ne peuvent suppléer à l'accomplissement de cette formalité que par la signification extrajudiciaire, aux préposés entre les mains desquels les cautionnements ont été versés, d'un acte notarié conforme au modèle annexé au décret du 22 décembre 1812. »

On a vu (1) que le décret du 12 décembre 1806 accorde un privilège aux sous-traitants des services de la guerre sur le cautionnement des entrepreneurs de cette administration. Nous renvoyons aux explications que nous avons données de cette disposition.

215. — Les cautionnements immobiliers des entrepreneurs sont réalisés au moyen d'une obligation ou engagement contracté envers le préfet, représentant l'État, et contenant affectation hypothécaire des immeubles soumis au cautionnement : ils peuvent être également souscrits par acte devant notaire.

Nous insisterons ici de nouveau sur les inconvénients attachés aux cautionnements en immeubles (2); interdire aux entrepreneurs, comme aux comptables, la faculté de donner des cautionnements immobiliers, serait une mesure prudente et d'une sage administration : car ces cautionnements exposent le trésor à des difficultés de toutes sortes, et ne lui

(1) N° 97.
(2) Voyez *suprà*, n° 149.

laissent le plus souvent qu'un gage d'une réalisation lente et difficile et d'une valeur insuffisante.

216. — La loi du 26 pluviôse an II assure aux ouvriers employés par l'entrepreneur un privilège pour leurs salaires, sur les sommes dues par l'État à l'entrepreneur; un semblable privilège résulte de la même loi en faveur des créances dues pour fournitures de matériaux et autres objets servant à la construction des ouvrages (1).

Ces privilèges s'étendent-ils comme celui des sous-traitants des entrepreneurs de la guerre, sur le cautionnement affecté à l'entreprise?

Pour l'affirmative, on peut dire que de sa nature le cautionnement est la garantie de la fidèle exécution des conditions du marché conclu : or, il est dans les conditions essentielles de ce marché que les ouvriers employés par l'entrepreneur soient par lui payés de leurs salaires, et que les sous-traitants soient remboursés de leurs fournitures; ce sont là des conséquences nécessaires du marché conclu, du travail entrepris; et ces conséquences constituent des *faits nécessaires à l'entreprise*, qui sont l'équivalent des faits de charge des comptables et des officiers ministériels; par suite, il en résulte un privilège au profit des personnes employées dans l'entreprise, et qui se trouvent lésées par l'entrepreneur.

Conformément à cette règle, la cour de cassation a décidé, par deux arrêts du 6 janvier 1840 (2), que les créanciers d'une entreprise de fournitures faites pour le compte de l'État avaient droit, à l'exclusion du bailleur des fonds du cautionnement, aux intérêts aussi bien qu'au capital du cautionnement versé à la caisse des consignations : le prêteur ne serait pas recevable à invoquer les principes relatifs à la caution, et à prétendre, par exemple, qu'il ne peut être privé des intérêts produits par le cautionnement. Voir dans le même sens deux arrêts de la cour d'Angers, du 20 décembre 1850 (D. P., 52, 2, 132) et de la cour de Paris, du 16 mars 1860 (D. P., 66, 2, 76); mais l'opinion contraire s'appuie sur le texte de la loi du 2 pluviôse an II, qui

(1) Voyez nos 92 à 96.
(2) Dalloz, 1840, 1, 83.

n'accorde expressément un privilège aux ouvriers et fournisseurs de matériaux que sur les fonds déposés dans les caisses publiques, pour être délivrés aux adjudicataires; or ces expressions ne s'appliquent pas aux cautionnements, et comme les privilèges sont de droit étroit, on doit plutôt chercher à les restreindre qu'à les étendre. D'où la conséquence que la disposition du décret de décembre 1806, qui accorde un droit de préférence sur le cautionnement aux sous-traitants des entrepreneurs de travaux relatifs au service de la guerre, ne saurait être étendue par voie d'analogie aux fournitures faites pour les services civils. C'est par ces motifs que la cour de Bordeaux (arrêt du 21 novembre 1848, D. P., 49, 2, 132) a maintenu un jugement du tribunal civil de cette ville, prononçant la nullité d'une saisie-arrêt pratiquée, par un fournisseur, sur le cautionnement d'un entrepreneur de travaux d'un chemin de fer. Le pourvoi formé contre cette décision judiciaire a été rejeté par un arrêt de la chambre des requêtes de la cour de cassation du 31 juillet 1849 (D. P., 49, 1, 197), ainsi motivé :

« La Cour :

« Attendu que les privilèges sont de droit étroit et ne peuvent résulter que d'une loi positive manifestant clairement la volonté du législateur, quant aux sommes ou valeurs qu'il entend soumettre à l'exercice du privilège;

« Attendu que le décret du 26 pluviôse an II, en accordant aux ouvriers et fournisseurs une faculté de saisie qu'il refuse aux créanciers particuliers de l'entrepreneur, confère, par cela même, aux premiers un privilège sur les fonds déposés dans les caisses des receveurs, pour être délivrés aux adjudicataires;

« Attendu que ces expressions du décret ne mentionnent pas nominativement le cautionnement, et ne sont pas telles non plus qu'on doive nécessairement l'y déclarer compris par voie d'interprétation;

« Attendu que le décret du 12 décembre 1806 a été justement écarté, comme étant spécial pour le service de la guerre;

« Attendu qu'il suit de tout ce qui précède qu'en refusant de faire porter sur le cautionnement le privilège résultant des dispositions du décret précité de l'an II, l'arrêt attaqué

n'a pas violé ce décret, et s'est conformé aux principes généraux qui régissent la matière des privilèges.

« Rejette. »

217. — On peut saisir-arrêter les capitaux et les intérêts dus des cautionnements des entrepreneurs et fournisseurs, comme ceux des comptables et des officiers ministériels, ainsi que nous l'avons expliqué (1). Il faut, dans ce cas, se conformer aux dispositions du décret du 18 août 1807, et aux autres formalités indiquées dans le chapitre II (2).

On peut également faire ordonner la distribution par contribution des fonds du cautionnement en numéraire (*voir* au surplus les nos 187 et suivants, et pour la compétence, les nos 201 et suivants).

218. — Quant au remboursement du cautionnement, il est effectué, conformément à l'article 15 de l'ordonnance du 3 juillet 1816, par la caisse des consignations à Paris, et, dans les départements, par les receveurs des finances, ses préposés, dans le lieu où le dépôt a été fait, à ceux qui justifient de leurs droits, dix jours après la réquisition de payement au préposé de la caisse.

219. — Les pièces à fournir par l'entrepreneur pour obtenir le remboursement et justifier de ses droits, consistent dans :

1° Le certificat de libération de ses engagements, délivré par le ministre compétent, le préfet ou le maire, suivant qu'il s'agit de l'État, des départements ou des communes; 2° le récépissé du dépôt du versement du cautionnement; 3° le certificat de non-opposition délivré par le greffier du tribunal civil de l'arrondissement dans lequel les travaux ont été exécutés, ou du siège de l'entreprise, s'il s'agit d'un marché embrassant des fournitures à faire en diverses localités.

Les héritiers de l'entrepreneur ont les mêmes productions à faire, et, de plus, ils doivent justifier de leurs droits et qualités, ainsi que nous l'avons expliqué pour les héritiers des comptables et des officiers ministériels (3).

Le bailleur de fonds doit, en outre des formalités

(1) *Voyez* nos 187 et suivants.
(2) *Voyez* nos 60 et suivants.
(3) *Voyez* nos 196 et suivants.

imposées à l'entrepreneur, joindre à sa demande en remboursement le certificat qui constate son privilège de second ordre.

Quant aux cautionnements immobiliers, ils cessent d'être affectés à la garantie de l'entreprise, au moyen d'un arrêté du préfet, approuvé par le ministre, et qui constate la décharge et l'entière libération de l'entrepreneur; sur la production de cet acte, le conservateur raye les inscriptions hypothécaires qui avaient été prises pour sûreté du cautionnement de l'entrepreneur.

Troisième section. — *Cautionnements exigés en cas de perte des valeurs du trésor.*

220. — Les valeurs du trésor, perdues ou détruites, peuvent être remplacées moyennant un cautionnement dont la durée varie suivant la nature du titre. Nous insérons ici les articles du décret du 18 décembre 1869, qui règlent cette matière.

« Art. 38. — La partie qui a perdu ou adiré des coupons d'arrérages de rentes au porteur, peut être autorisée, sur sa demande, à en toucher le montant, moyennant le dépôt préalable d'un cautionnement en rentes nominatives et directes, dont la durée est limitée à cinq ans à dater de l'échéance de chaque coupon perdu (décision du 4 décembre 1850). »

Il a été fait exception à cette règle en faveur des coupons de l'emprunt Morgan, l'administration ayant considéré ces valeurs émises à l'étranger, comme ne tombant pas sous le coup de la déchéance prononcée par la loi française. La durée du cautionnement a été fixée à vingt ans à partir de l'échéance de chaque coupon (décision ministérielle du 2 octobre 1876).

« Art. 39. — En pareil cas, la réclamation est soumise par le directeur de la dette inscrite au ministre qui en ordonne le renvoi à la direction du contentieux, pour être procédé à la réalisation de l'acte de cautionnement qui doit précéder le payement demandé.

« Art. 40. — Au vu de l'ampliation de la décision ministérielle et du récépissé de la caisse centrale constatant le

dépôt de la rente affectée, un acte est passé par l'agent judiciaire avec la partie qui a perdu les coupons, et à laquelle un bordereau d'annuel, visé au contrôle, est remis pour toucher les arrérages.

« En même temps, l'inscription déposée en nantissement est frappée de l'opposition de l'agent judiciaire, pour que le transfert ne puisse avoir lieu.

« Art. 41. — A l'expiration des cinq ans, sur la demande de restitution de l'inscription, le directeur du contentieux s'assure auprès du directeur de la dette inscrite qu'il n'est survenu aucun fait de nature à s'opposer à cette restitution.

« Art. 42. — En cas de perte d'une inscription de rente au porteur, les tiers qui s'en prétendraient ou s'en feraient reconnaître légitimes propriétaires, pourront obtenir la délivrance d'un nouveau titre, à la charge de fournir préalablement un cautionnement en rentes nominatives pour un temps illimité, d'une valeur égale au montant de l'inscription déclarée perdue ou adirée (décision ministérielle du 4 décembre 1850). »

La loi du 15 juin 1872 a limité à vingt ans la durée de ces cautionnements; ces vingt ans datent de la signature de l'acte de cautionnement.

« Art. 43. — Ce cautionnement sera augmenté d'une somme suffisante pour répondre, dans les mêmes termes, tant des coupons des titres adirés qui viendraient à être présentés au payement, que des années d'arrérages dont l'acquit pourrait être réclamé au trésor lors de la présentation de l'inscription au porteur déclarée perdue (même décision).

« Art. 44. — Les remplacements des extraits d'inscriptions de rentes mixtes auxquels sont attachés des coupons d'arrérages au porteur, ne s'opèrent, suivant le mode admis pour les effets au porteur, que sur le dépôt préalable d'un cautionnement réalisé en une inscription nominative suffisante pour garantir le trésor contre la reproduction des coupons échus et non payés ou restant à échoir, et dont le possesseur pourrait réclamer ultérieurement le payement s'ils étaient retrouvés.

« La durée de garantie est de cinq ans pour chaque cou-

pon à partir de son échéance (décision ministérielle du 22 janvier 1869).

« Art. 45. — Les mêmes formalités sont suivies pour la réception du cautionnement en rentes, auxquels sont assujettis dans les cas ci-après les réclamants, pour perte d'autres titres au porteur ou nominatifs souscrits par le trésor, savoir :

« I. Les souscripteurs d'emprunt, qui déclarent avoir perdu ou adiré leur certificat provisoire entièrement libéré; ils ne peuvent obtenir la délivrance de l'inscription de rente nominative y afférente, qu'à la condition d'affecter en dépôt ce dernier titre au trésor pendant trente ans, à dater de la libération du certificat d'emprunt, et, en outre, une autre inscription nominative représentant le montant de cinq années d'arrérages (le délai de dépôt a été limité à vingt ans par la loi du 15 juin 1872).

« II. Les souscripteurs d'emprunt dont le certificat provisoire déclaré perdu ou adiré n'est pas entièrement libéré. Dans ce cas, les termes arriérés doivent être soldés au trésor, avec les intérêts de retard, avant la délivrance de l'inscription nominative qui doit être déposée à titre de cautionnement pendant cinq ans seulement à partir de la date de l'inscription (décision ministérielle du 20 sept. 1854). »

(Une décision ministérielle du 5 août 1871 fait partir le délai de cinq ans de l'expiration du mois qui suit l'exigibilité du dernier terme de l'emprunt.)

Ce paragraphe est applicable (décision du 10 octobre 1871) aux récépissés provisoires des bons non libérés, 2-10, 3-10, 5-10, créés en exécution de la loi du 21 juillet 1870.

Ces bons, au porteur, productifs d'intérêts à 5 p. 100 par an, sont munis de coupons semestriels pour dix années. Ils étaient émis pour cette période de dix ans, avec la faculté pour le trésor de les rembourser à l'expiration de la deuxième, de la troisième ou de la cinquième année suivant chaque catégorie, enprévenant les souscripteurs trois mois à l'avance.

L'émission de ces valeurs a donné lieu à la délivrance de titres de diverses natures, savoir :

1° Au moment de la souscription, une reconnaissance de dépôt détachée d'un registre à souche, et que le souscripteur indiqué nominativement doit échanger contre :

2° Un récépissé provisoire au porteur délivré en échange de la reconnaissance de dépôt et qui doit constater la libération partielle ou intégrale des parties, attendu que le montant de ces bons était payable, moitié lors de l'émission, et moitié du 15 au 30 septembre 1870, mais avec faculté pour les souscripteurs de se libérer intégralement au moment de leur souscription;

3° Un bon définitif au porteur délivré en échange du récépissé provisoire, lors seulement de la libération intégrale de ce dernier titre;

4° Un certificat nominatif de dépôt, lorsque les souscripteurs le réclamaient de préférence à un bon définitif au porteur, et en échange du récépissé provisoire libéré.

En cas de perte des certificats nominatifs de dépôt, et des reconnaissances de dépôt qui indiquent le nom du souscripteur, on ne peut leur appliquer aucune règle relative aux titres au porteur.

Les récépissés provisoires non entièrement libérés sont assimilés aux certificats d'emprunt non libérés mentionnés dans le paragraphe 2 de l'article 45 du décret du 18 décembre 1869. La délivrance d'un titre définitif ne peut être obtenue en remplacement de ce récépissé provisoire perdu ou adiré, qu'à la charge par le souscripteur de le libérer intégralement et de déposer au trésor pendant cinq ans une inscription nominative représentant la valeur nominale du titre réclamé.

Dans ce cas, le délai de cinq ans doit courir à partir du jour où le souscripteur aurait pu être déclaré déchu de ses droits à la souscription.

Sur la production de l'acte de cautionnement dûment autorisé par une décision spéciale du ministre des finances, le caissier payeur central remet au réclamant ou à son mandataire, soit un bon définitif, soit un certificat nominatif de dépôt tenant lieu du bon définitif afférent au récépissé provisoire adiré. Les récépissés provisoires libérés, les bons définitifs perdus ou adirés sont assimilés par la décision ministérielle du 13 octobre 1871 aux obligations trentenaires.

La décision du 5 août 1871 qui fait partir le délai de cinq ans de l'expiration du mois qui suit l'exigibilité du dernier

terme de l'emprunt, a été rendue applicable, par une décision postérieure au trois pour cent amortissable, aux récépissés provisoires des obligations trentenaires.

« III. En cas de perte d'une obligation trentenaire, le réclamant, après y avoir été dûment autorisé par une décision ministérielle rendue sur la proposition du directeur du mouvement général des fonds, doit affecter, à titre de nantissement, dans un acte passé avec l'agent judiciaire du trésor, et laisser en dépôt à la caisse centrale pendant trente ans (aujourd'hui vingt ans), à partir dudit acte de cautionnement, une rente nominative sur l'État, représentant la valeur nominale du titre déclaré perdu ou adiré, ainsi que le montant de cinq années d'intérêts cumulés à 4 p. 100. »

En vertu de la même décision ministérielle et sur la production d'un des originaux de l'acte de cautionnement, le caissier payeur central du trésor remet au réclamant ou à son mandataire un certificat nominatif tenant lieu de l'obligation trentenaire perdue.

Cette disposition est applicable par analogie à toutes les valeurs de même nature, par exemple :

Aux obligations provisoires entièrement libérées de l'emprunt Morgan;

Aux récépissés provisoires libérés et bons définitifs 2-10, 3-10, 5-10 (loi du 23 juillet 1870);

Aux bons de liquidation définitifs ou provisoires; bons du trésor à long terme;

Aux rentes amortissables; en cas de perte d'une valeur de cette nature il doit être déposé au trésor, pour en obtenir le remplacement : 1° une rente égale au montant nominal du titre perdu; 2° une rente égale à la valeur de cinq ans d'arrérages, lesdites rentes calculées au cours moyen du jour de la décision ministérielle, sans que ce cours puisse dépasser le pair.

Toutefois, si la première rente donnée en nantissement était de la même série que celle perdue, il suffirait qu'elle fût égale à cette dernière; il n'y aurait pas lieu d'exiger une valeur égale au montant du remboursement, car le titre perdu et le titre donné en gage sortiraient au tirage en même temps, et auraient par conséquent dans tous les cas la même valeur.

Le paragraphe 3 est applicable aussi aux bons de liquidation de la ville de Paris.

« IV. En cas de perte d'un bon du trésor au porteur, la durée du cautionnement à fournir en rentes nominatives est également de trente années (aujourd'hui vingt ans), à dater du lendemain de l'échéance du titre.

« V. S'il s'agit de bons du trésor nominatifs, transmissibles par endossement, ou d'autres valeurs du trésor émises à ordre par la caisse centrale du trésor public, les propriétaires ou bénéficiaires peuvent en obtenir le remboursement sur leur déclaration de perte, moyennant un cautionnement en rentes, dont la durée est de cinq ans à partir du lendemain de l'échéance du titre.

« VI. En cas de perte de la quittance visée, sur laquelle les arrérages de rentes sont payables, le réclamant peut en obtenir le remplacement et le payement, sur le dépôt préalable, à titre de cautionnement, pendant cinq ans à partir de l'échéance des arrérages, d'une inscription de rente nominative équivalente à la somme portée en la quittance visée.

« Le directeur de la dette inscrite provoque la décision ministérielle qui autorise la réalisation du cautionnement à passer avec l'agent judiciaire du trésor public.

« VII. Dans le cas où la partie qui a perdu ou adiré une inscription de rente mixte, déclare ne pouvoir fournir le cautionnement exigé, il y peut être suppléé, en vertu d'une décision spéciale rendue sur la proposition du directeur de la dette inscrite, de la manière suivante :

« 1° En remplacement de l'inscription mixte perdue ou adirée, il est expédié au nom du titulaire deux inscriptions purement nominatives représentant chacune la moitié de celle dont la perte sera certifiée, conformément au décret du 3 messidor an XII ;

« 2° L'une de ces coupures est remise à la partie réclamante; l'autre représentant un capital supérieur au montant des coupons d'arrérages à payer, est conservée au trésor pour être affectée au cautionnement jusqu'à l'expiration de la cinquième année, à partir de l'échéance du dernier coupon.

« Art. 46. — En cas de perte de traites de la marine,

les bénéficiaires qui auront justifié régulièrement de leurs droits de propriété et de leur identité peuvent, sur la proposition du directeur du mouvement général des fonds, et, en vertu d'une décision spéciale du ministre, en obtenir le remboursement par le caissier payeur central, sur leur quittance, à la charge de fournir préalablement un cautionnement en rentes suffisant pour répondre du payement du capital desdites traites, dans les formes et délais prévus en pareil cas. »

QUATRIÈME SECTION. — *Cautionnements des journaux ou écrits périodiques.*

221. — La loi du 9 juin 1819 a introduit la première l'obligation du cautionnement pour les journaux ou écrits périodiques.

Cette loi fixait le cautionnement à fournir par les propriétaires ou éditeurs de journaux ou écrits périodiques, savoir : dans les départements de la Seine, de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne, à 10,000 francs de rente sur l'État, pour les journaux quotidiens, et à 5,000 francs de rente, pour les journaux ou écrits périodiques paraissant à des termes moins rapprochés. Dans les autres départements, le cautionnement des journaux quotidiens devait être de 2500 francs de rente dans les villes de 50,000 âmes et au-dessus; de 1500 francs de rente dans les villes au-dessous, et de la moitié de ces rentes pour les journaux ou écrits périodiques, qui paraissaient à des termes moins rapprochés.

Les cautionnements pouvaient être également effectués à la caisse des consignations, en y versant le capital de la rente, au cours du jour du dépôt (art. 1er, loi du 9 juin 1819).

222. — La loi du 18 juillet 1828 modifia ces dispositions : elle maintint, sauf les exceptions exprimées en son article 3, l'obligation, pour le propriétaire ou les propriétaires de tout journal ou écrit périodique, de fournir un cautionnement avant sa publication.

Si le journal ou écrit périodique devait paraître plus de deux fois par semaine, soit à jour fixe, soit par livraison et irrégulièrement, le cautionnement était fixé à 6000 francs de rente.

Le cautionnement était égal aux trois quarts du taux fixé, si le journal ou écrit périodique ne devait paraître que deux fois par semaine. Il était égal à la moitié de ce cautionnement, si le journal ou écrit périodique ne devait paraître qu'une fois par semaine. — Il était égal au quart, si le journal ou écrit périodique devait paraître seulement plus d'une fois par mois.

Le cautionnement des journaux quotidiens publiés dans les départements autres que ceux de la Seine, de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne, était de 2000 francs de rente, dans les villes de 50,000 âmes et au-dessus; de 1200 francs de rente dans les autres villes, et de la moitié de ces rentes pour les journaux ou écrits périodiques qui paraîtraient à des termes moins rapprochés (loi du 18 juillet 1828, art. 2).

La même loi divisait le cautionnement en deux parts; l'une formant les trois quarts, l'autre le quart; celle-ci seule devait être la propriété propre du gérant; les trois quarts pouvaient appartenir à la société du journal, ou à quelques-uns des associés seulement, ou enfin à un tiers qui consentait à déposer, pour le compte de l'entreprise, la somme de rentes requise (*Ibid.* art. 5).

223. — La loi du 14 décembre 1830 abaissa le taux du cautionnement à 2400 francs de rente, pour les journaux ou écrits périodiques paraissant plus de deux fois par semaine : pour ceux ne paraissant que deux fois par semaine, le cautionnement fut fixé aux trois quarts de ce chiffre; à la moitié, pour ceux paraissant seulement plus d'une fois par mois.

Le cautionnement des journaux quotidiens publiés dans les départements autres que ceux de la Seine et de Seine-et-Oise fut fixé à 800 francs de rente dans les villes de 50,000 âmes et au-dessus; à 500 francs de rente, dans les autres villes; et, respectivement, à la moitié de ces deux rentes, pour les journaux ou écrits périodiques qui paraîtraient à des termes moins rapprochés.

Le gérant responsable devait posséder en son propre et privé nom la totalité du cautionnement (loi du 14 décembre 1830, art. 1er).

224. — Mais la loi du 9 septembre 1835 a changé les dispositions qui précèdent. Nous reproduisons textuelle-

ment ceux de ses articles relatifs aux cautionnements des journaux ou écrits périodiques.

« Art. 13. — Le cautionnement que les propriétaires de tout journal ou écrit périodique sont tenus de fournir, sera versé en numéraire au trésor qui en payera l'intérêt au taux réglé pour les cautionnements.

« Le taux de ce cautionnement est fixé comme suit :

« Si le journal ou écrit périodique paraît plus de deux fois par semaine, soit à jour fixe, soit par livraison et irrégulièrement, le cautionnement sera de 100,000 francs.

« Le cautionnement sera de 75,000 francs si le journal ou écrit périodique ne paraît que deux fois par semaine.

« Il sera de 50,000 francs si le journal ou écrit périodique ne paraît qu'une fois la semaine :

« Il sera de 25,000 francs si le journal ou écrit périodique paraît seulement plus d'une fois par mois.

« Le cautionnement des journaux quotidiens publiés dans les départements autres que ceux de la Seine, de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne sera de 25,000 francs dans les villes de 50,000 âmes et au-dessus.

« Il sera de 15,000 francs dans les villes au-dessous, et respectivement de la moitié de ces deux sommes pour les journaux et écrits périodiques qui paraissent à des termes moins rapprochés.

« Il est accordé aux propriétaires des journaux ou écrits périodiques actuellement existants un délai de quatre mois pour se conformer à ces dispostions.

« Art. 14. — Continueront à être dispensés de tout cautionnement les journaux et écrits périodiques mentionnés en l'article 3 de la loi du 18 juillet 1828.

« Art. 15. — Chaque gérant responsable d'un journal ou écrit périodique devra posséder, en son propre et privé nom, le tiers du cautionnement.

« Dans le cas où, soit des cessions totales ou partielles du cautionnement appartenant à un gérant, soit des jugements passés en force de chose jugée, prononçant la validité de saisies-arrêts formées sur ce cautionnement, seraient signifiés au trésor, le gérant sera tenu de rapporter, dans les quinze jours de la notification qui lui en sera faite, soit la rétrocession, soit la mainlevée de la saisie-arrêt : faute de

quoi le journal devra cesser de paraître, sous les peines portées en l'article 6 de la loi du 9 juin 1819.

« Art. 19. — En cas de condamnation contre un gérant, pour crime, délit, ou contravention de la presse, la publication du journal ou écrit périodique ne pourra avoir lieu, pendant toute la durée des peines d'emprisonnement et d'interdiction des droits civils, que par un autre gérant remplissant toutes les conditions exigées par la loi.

« Si le journal n'a qu'un gérant, les propriétaires auront un mois pour en présenter un nouveau, et, dans l'intervalle, ils seront tenus de désigner un rédacteur responsable. — Le cautionnement entier demeurera affecté à cette responsabilité. »

225. — Cette loi, on le voit, a substitué au cautionnement en rentes une garantie en numéraire, versée dans les caisses du trésor; de plus, elle a réduit à un tiers la portion du cautionnement devant appartenir au gérant.

226. — Un décret du gouvernement provisoire du 4 mars 1848 a supprimé les cautionnements des journaux. Ils ont été rétablis par le décret du 9 août suivant qui en a fixé le maximum à 24,000 francs. Cette disposition a été maintenue par l'article 1er de la loi du 16 juillet 1850; mais, aux termes du décret du 17 février 1852, le cautionnement à fournir pour les journaux et écrits périodiques des départements de la Seine, de Seine-et-Oise, de Seine-et-Marne et du Rhône a été élevé à 50,000 francs.

227. — Un décret du gouvernement de la défense nationale du 10 octobre 1870 a de nouveau aboli les cautionnements des journaux.

L'abrogation de ce décret résulte de la loi du 6 juillet 1871 qui forme le dernier état de la législation sur la matière et que nous citons textuellement :

« Article 1er. — Le décret du 10 octobre 1870 par lequel le gouvernement de la défense nationale a supprimé le cautionnement des journaux et écrits périodiques, est abrogé.

« Art. 2. — Le cautionnement est, en conséquence, rétabli pour tous les journaux politiques sans exception, et pour les journaux et écrits périodiques non politiques paraissant plus d'une fois par semaine.

« Sont seules exceptées les feuilles quotidiennes ou périodiques ayant pour objet la publication des avis, annonces, affiches judiciaires, arrivages maritimes, mercuriales et prix courants, les cours de la bourse et des halles et marchés.

« Art. 3. — Le cautionnement, pour les journaux ou écrits périodiques qui y sont assujettis sera :

« De 24,000 francs dans le département de la Seine, si le journal ou écrit périodique paraît plus de trois fois par semaine, soit à jours fixes, soit par livraisons irrégulières en une ou plusieurs éditions ; et de 18,000 francs seulement, si la publication n'a lieu que trois fois par semaine au plus.

« Dans tous les autres départements, le cautionnement sera de 12,000 francs pour les écrits paraissant plus de trois fois par semaine, si la publication a lieu dans une ville de 50,000 âmes et au-dessus, et de 6000 francs, si elle a lieu dans toute autre ville.

« Il sera de moitié seulement des sommes ci-dessus fixées, pour les journaux ou écrits périodiques paraissant trois fois par semaine seulement ou à des intervalles plus éloignés.

« La publication sera censée faite au lieu où siège l'administration ou la rédaction du journal ou écrit périodique, quel que soit le lieu de l'impression.

« Art. 4. — Le cautionnement sera affecté par privilège au payement des frais, dommages-intérêts et amendes auxquels les propriétaires, gérants ou auteurs des articles incriminés pourront être condamnés.

« Le prélèvement s'opèrera dans l'ordre indiqué par le présent article.

« Il pourra, en tout ou en partie, être grevé du privilège de second ordre au profit des bailleurs de fonds qui auront rempli les conditions exigées en pareil cas.

« Demeurent, en conséquence, abrogées les dispositions des lois antérieures qui assujettissaient le propriétaire et le gérant du journal à posséder en propre une partie du cautionnement.

« Art. 5. — Tout journal ou écrit périodique qui aura encouru, dans la personne de son gérant ou dans celle de l'auteur d'un article incriminé, une condamnation à l'amende

et à des réparations civiles affectant son cautionnement, sera tenu de satisfaire à ces condamnations dans un délai de quinzaine, à partir du jour où elles seront devenues définitives, ou de cesser sa publication qu'il ne pourra reprendre qu'après avoir justifié de la complète libération de son cautionnement.

« Art. 6. — Demeurent en vigueur sans modification les dispositions de la loi du 11 mai 1868, relatives à la déclaration préalable et au dépôt.

« Art. 7. — Toute infraction aux dispositions des articles 2, 3, 5 et 6 de la présente loi sera punie d'une amende de 100 francs à 2000 francs et d'un emprisonnement de six jours à six mois. Celui qui aura publié le journal ou écrit périodique, et l'imprimeur, seront solidairement responsables des amendes.

« L'article 463 du Code pénal pourra, dans tous les cas, être appliqué.

« Art. 8. — Il est accordé aux propriétaires de journaux ou écrits périodiques existant actuellement sans cautionnement, un délai de deux mois pour se conformer aux dispositions de la présente loi. »

Les dispositions de la loi du 11 mai 1868 visées dans l'article 6 de la loi précitée et relatives à la déclaration préalable et au dépôt sont les suivantes :

« Art. 2. — Aucun journal ou écrit périodique ne peut être publié s'il n'a été fait à Paris, à la préfecture de police, et dans les départements, à la préfecture, et quinze jours au moins avant la publication, une déclaration contenant :

« 1° Le titre du journal ou écrit périodique et les époques auxquelles il doit paraître;

« 2° Le nom, la demeure et les droits des propriétaires autres que les commanditaires;

« 3° Le nom et la demeure du gérant;

« 4° L'indication de l'imprimerie où il doit être imprimé.

« Toute mutation dans les conditions ci-dessus énumérées, est déclarée dans les quinze jours qui la suivent.

« Toute contravention aux dispositions du présent article est punie des peines portées dans l'article 5 du décret du 17 février 1852.

« Art. 7. — Au moment de la publication de chaque

feuille ou livraison du journal ou écrit périodique, il sera remis à la préfecture pour les chefs-lieux de département, à la sous-préfecture, pour ceux d'arrondissement, et pour les autres villes à la mairie, deux exemplaires signés du gérant responsable ou de l'un d'eux, s'il y a plusieurs gérants responsables.

« Pareil dépôt sera fait au parquet du procureur impérial où à la mairie, dans les villes où il n'y a pas de tribunal de première instance.

« Ces exemplaires sont dispensés du droit de timbre. »

Aux termes d'un arrêté du 19 août 1871, les cautionnements pour l'Algérie sont fixés ainsi qu'il suit :

« Journaux, paraissant plus de cinq fois par semaine, 3,600 francs.

« Journaux paraissant cinq fois par semaine ou à des intervalles plus éloignés, 1,800 francs. »

Comparée avec la législation antérieure, la loi du 6 juillet 1871 présente plusieurs changements qu'il importe de signaler.

1° Le cautionnement qui n'était imposé qu'aux journaux politiques, a été étendu aux journaux littéraires ;

2° L'obligation pour le gérant de posséder tout ou partie du cautionnement a disparu ;

3° Enfin, la loi de 1868 n'avait pas prévu de sanction, pour le cas où le journal n'aurait pas rempli la formalité relative au dépôt. Cette lacune a été comblée par l'article 7 de la loi que nous étudions.

(Voir les observations de M. Salvy, député à l'Assemblée nationale, rapporteur de la loi.)

228. — Il ne rentre pas dans le cadre de cet ouvrage d'exposer les divers cas de responsabilité qui peuvent atteindre un journal, et donnent lieu contre lui à des recours sur son cautionnement pour faits du journal.

Nous nous bornerons à rappeler le principe posé par le législateur de 1819, et reproduit par l'article 4 de la loi de 1871 :

« Le cautionnement sera affecté par privilège au paye-
« ment des frais, dommages-intérêts et amendes, etc... »

L'article 5 ajoute : « Tout journal qui aura encouru dans la personne de son gérant, etc... »

On voit par l'article 4 que le payement des frais, dommages-intérêts, dont la condamnation est prononcée contre le gérant ou l'auteur de l'article, doit d'abord être prélevé sur le cautionnement, avant l'acquit des amendes au profit de l'État. La loi a voulu ainsi donner aux particuliers, lésés par les articles de journaux, l'assurance qu'ils pourraient toujours obtenir satisfaction, lorsque leurs réclamations seraient accueillies par les tribunaux.

229. — L'article 5 de la loi démontre que le cautionnement doit toujours être complet, pour que le journal ou écrit périodique puisse paraître : la contravention à cette obligation est punie d'une amende de 100 francs à 2,000 francs et d'un emprisonnement de six jours à six mois.

Nous venons de dire qu'il faut toujours que le cautionnement soit complet; mais, en outre, il faut qu'il soit inscrit au nom du propriétaire ou du gérant pour remplir le vœu de la loi. Dans la pratique, les certificats d'inscription des cautionnements des journaux sont libellés ainsi qu'il suit :

« Le directeur de la dette inscrite certifie que pour le journal intitulé publié à département de il a été versé une somme de qui est inscrite sur le livre des cautionnement avec jouissance des intérêts à compter du et au nom de M. ».

230. — Une ordonnance du 18 novembre 1835 a été rendue en exécution de la loi du 9 septembre précédent. Les articles 2, 3, 4 et 8 sont encore appliqués par l'administration pour le versement et le remboursement des cautionnements.

Aux termes des articles 2, 3 et 4, les cautionnements qui doivent être fournis en numéraire sont versés à la caisse du caissier central à Paris, ou à la caisse des receveurs des finances dans les départements : il est délivré de ces versements des récépissés qui sont convertis en certificats d'inscription sur les livres du trésor, conformément à l'arrêté du gouvernement du 24 germinal an VIII. Les titulaires touchent, au moyen de ces certificats, les intérêts afférents aux cautionnements qu'ils ont fournis. Ces intérêts courent du jour des versements.

Suivant l'article 8, les gérants qui renonceront à leurs fonctions et les propriétaires qui cesseront leur entreprise,

en feront la déclaration à la direction de la librairie à Paris, et dans les départements au secrétariat général de la préfecture; il leur sera donné acte de cette déclaration. « Après un délai de trois mois à partir du jour où il y aura eu réellement cessation, soit des fonctions du gérant, soit de la publication du journal, sur le vu de la déclaration préindiquée, et de la demande spéciale qui lui sera adressée par l'ayant droit, le ministre des finances ordonnera le remboursement dudit cautionnement, à moins que, par suite de poursuites commencées ou de condamnations, des oppositions n'aient été faites au trésor. »

Nous venons de parcourir toute la législation qui régit les cautionnements. On a pu voir que cette législation, formée d'éléments divers, réclame une codification qui embrasse toutes ses parties dans une loi générale.

Cette loi a été réclamée à plusieurs reprises par les Chambres, et, notamment, en 1842, lors de la discussion à la Chambre des députés du projet d'article qui proposait la suppression du privilège de second ordre des bailleurs de fonds.

231. — Nous croyons devoir, en nous résumant, signaler les principales dispositions nouvelles à introduire dans la loi à intervenir :

1° Prohibition absolue des cautionnements en immeubles, conformément au principe posé par l'article 97 de la loi du 28 avril 1816;

2° Substitution des cautionnements en rentes sur l'État à ceux en numéraire, à l'exception de ceux des journaux qui sont régis par des principes particuliers, de telle sorte, qu'à l'avenir, les cautionnements en rentes soient seuls admis;

3° Règlement de toutes les difficultés que peut faire naître, entre les créanciers pour faits de charge, l'affectation du même cautionnement des comptables à plusieurs gestions successives;

4° Fixation des délais et des formalités à observer par les comptables pour obtenir le remboursement de leurs cautionnements;

5° Enfin, fixation nouvelle de la quotité des cautionnements, suivant l'importance relative des fonctions et entreprises auxquelles ils se rapportent.

CHAPITRE VI

DES DROITS DU TRÉSOR PUBLIC SUR LES BIENS DES COMPTABLES

SOMMAIRE

232. — Dispositions des anciennes lois et ordonnances relativement aux droits du trésor sur les biens des comptables.
233. — Édit du 13 août 1689; ses prescriptions, confirmées par le décret des 12-24 novembre 1790.
234. — Loi du 11 brumaire an VII.
235. — Discussion au conseil d'État des article 2098, 2121 et 2153 du Code civil.
236. — Texte de la loi du 5 septembre 1807.
237. — Étendue des privilèges et droits d'hypothèque légale qu'elle accorde au trésor.
238. — Privilèges sur les meubles des comptables.
239. — La présomption légale est que les comptables sont propriétaires des meubles, même de ceux de leurs femmes dont ils sont séparés de biens; conséquences qui en résultent.
240. — *Quid*, dans le cas où la femme serait séparée de corps?
241. — Ancienne jurisprudence, lorsque les meubles n'étaient plus en la possession du comptable.
242. — La présomption établie en faveur du trésor doit toujours céder à la preuve contraire.
243. — Ordre dans lequel le trésor exerce son privilège sur les meubles des comptables.
244. — Motif qui a fait établir ce privilège. Jusqu'à quelle époque peut-il être exercé?
245. — La loi réserve, au profit du trésor, un privilège sur les cautionnements des titulaires; résultats de cette disposition en ce qui concerne les tiers créanciers.
246. — Privilège attribué au trésor sur les immeubles des comptables, et sur ceux acquis par leurs femmes, depuis leur nomination; — en quoi il consiste.
247. — Les enfants et autres descendants des comptables peuvent-ils être présumés personnes interposées? — Jurisprudence.
248. — Le privilège sur les immeubles atteint tous ceux acquis à titre onéreux depuis la nomination des comptables; — Ceux acquis auparavant, mais dont le prix a été payé depuis, ne sont pas soumis au privilège du trésor.
249. — Ce privilège n'a lieu qu'à la charge de l'inscription dans les deux mois de l'acte translatif de propriété. — Motifs qui ont fait établir l'obligation de l'inscription.
250. — Avis du conseil d'État du 13 février 1808.
251. — *Quid*, dans le cas où,le comptable ayant revendu dans les deux mois l'immeuble par lui acquis, sans que le trésor eût pris inscription, le tiers détenteur aurait fait transcrire?

252. — Hypothèque légale du trésor sur les immeubles qui appartenaient aux comptables avant leur nomination; elle n'existe qu'à la charge de l'inscription.
253. — Pourquoi la loi n'a pas accordé au trésor, soit un seul privilège, soit une seule hypothèque sur les biens des comptables?
254. — Si l'inscription de privilège n'était pas prise dans le délai fixé, le trésor pourrait-il encore, en s'inscrivant après ce délai, faire valoir son privilège?
255. — Aucun délai n'est fixé pour requérir l'inscription d'hypothèque légale au profit du trésor.
256. — A quelle époque l'inscription fait-elle remonter l'effet de cette hypothèque?
257. — Obligation de renouveler les inscriptions de privilège et d'hypothèque légale du trésor avant l'expiration de dix années de leur date.
258. — Les acquéreurs d'immeubles appartenant aux comptables doivent-ils, pour purger légalement ces immeubles, remplir les formalités prescrites par l'article 1194 du Code civil?
259. — Le privilège du trésor sur les immeubles des comptables ne s'exerce qu'à défaut de mobilier.
260. — Obligations imposées aux comptables, aux receveurs de l'enregistrement et aux conservateurs des hypothèques.
261. — Les inscriptions ne sont prises d'office par les conservateurs des hypothèques que sur les comptables nommément désignés dans l'article 7 de la loi du 5 septembre 1807.
262. — Mais le trésor peut prendre par mesure de précaution des inscriptions contre les autres comptables toutes les fois qu'il le juge nécessaire.
263. — Le ministre des finances peut permettre l'aliénation des biens des comptables.
264. — Injonctions faites aux agents du gouvernement, dans le cas d'aliénation par un comptable en débet.
265. — Certificat à produire par le trésor dans le cas où le comptable ne serait pas constitué en débet à l'époque de l'aliénation.
266. — Pièces à fournir au conservateur pour obtenir la radiation des inscriptions du trésor.
267. — A partir de quelle époque commence à courir la prescription des droits du trésor public?
268. — Les inscriptions sur les biens des comptables doivent subsister jusqu'à ce qu'il en soit donné mainlevée en la forme prescrite.
269. — Compétence des tribunaux ordinaires en ce qui concerne l'exécution de la loi du 5 septembre 1807.
270. — Les biens des comptables, saisis pour cause de débet, ne sont plus vendus administrativement.
271. — Texte de l'avis du conseil d'État, du 25 février 1808, qui a rendu applicables au trésor de la couronne les articles 2098 et 2121 du Code civil et la loi du 5 septembre 1807.
272. — Les communes et les établissements publics n'ont pas de privilèges sur les biens de leurs comptables.
273. — Observations sur la loi du 5 septembre 1807; le cautionnement des comptables est une garantie suffisante de leur gestion.

232. — L'établissement d'un privilège au profit de l'État sur les biens des comptables remonte, en France, à une époque assez ancienne.

D'abord, en vertu de la loi 46, § 3, *dig. de jure fisci : Fiscus semper habet jus pignoris*, on admettait que le trésor avait un droit d'hypothèque sur les biens des comptables,

acquis depuis leur gestion, et un privilège qui le faisait préférer à tous les autres créanciers, même privilégiés, tels que le vendeur.

Comme il était arrivé que plusieurs officiers comptables prenaient la précaution de mettre leurs biens à couvert sous des noms empruntés, l'article 16 de l'ordonnance de Roussillon de janvier 1563, avait défendu aux habiles à se porter héritiers de ceux qui décédaient en office, charge et administration de finances, de se porter héritiers par bénéfice d'inventaire, les obligeant de se porter héritiers purs et simples, ou de renoncer à la succession (1).

Les officiers comptables, fermiers et autres, employaient souvent les deniers du roi, comme on disait alors, c'est-à-dire de l'État, en acquisitions de charges et de terres considérables, qui rendaient les privilèges du trésor, ou du roi, entièrement incertains et arbitraires.

La séparation de biens entre les comptables et leurs femmes contribuait aussi beaucoup à rendre les droits et les privilèges du roi inutiles, par le moyen des reprises franches et quittes de toutes dettes que les femmes exerçaient sur les biens de leurs maris, aussi bien que par l'intervention des femmes, frauduleusement séparées de leurs maris (1).

233. — Pour obvier à ces inconvénients, le roi Louis XIV, sur le rapport de Colbert, contrôleur général des finances, renouvela, par l'édit du 13 août 1669, l'ancienne disposition des ordonnances, à l'effet de conserver le privilège des deniers royaux sur les biens des officiers comptables.

L'article 1er de cet édit porte que le roi aura la préférence aux créanciers des officiers comptables, fermiers généraux, particuliers et autres, ayant le maniement des deniers du roi, pour les sommes qui lui seront dues, sans concurrence ni contribution, nonobstant toutes saisies précédentes; excepté les frais funéraires, de justice, et autres privilèges, droits des marchands qui réclament leurs marchandises dans les délais de la coutume, et du propriétaire des maisons des villes, sur les meubles qui s'y trouveront pour six mois de loyer.

(1) Ferrière, *Dictionnaire de droit*, vis *Comptables*. — *Finances*, 8; Lebret, *Action*, 9.
(2) *Idem*.

L'article 2 conserve au roi la même préférence à tous créanciers, même au vendeur, pour ce qui concerne les offices, afin d'assurer la rentrée des débets, souffrances et supercessions ou pour quelque autre cause que ce soit procédant de l'exercice du comptable possesseur de l'office.

L'article 3 ordonne que le roi soit privilégié sur le prix des immeubles acquis depuis le maniement de ses deniers, néanmoins, après le vendeur et celui dont les deniers ont été employés à l'acquisition, lorsque cet emploi sera mentionné dans le contrat d'acquisition.

Quant aux immeubles acquis avant le maniement, l'article 4 ne donne point de préférence au roi, mais seulement une hypothèque à partir des provisions de l'office comptable, des baux à ferme, ou des traités et des commissions.

Pour obvier aux fraudes qui pourraient se commettre au préjudice des droits du roi, l'article 5 veut que tout ce qui a été ordonné par les articles précédents ait lieu nonobstant les oppositions et actions des femmes séparées de leurs maris, à l'égard des meubles trouvés dans la maison du comptable, qui n'auront pas appartenu à sa femme avant son mariage, même sur le prix des immeubles acquis par elle depuis sa séparation, s'il n'est justifié que les deniers employés à l'acquisition lui appartiennent légitimement.

Nous avons présenté l'analyse complète de l'édit de 1669, parce que cet édit est demeuré en vigueur, sauf de légères modifications, jusqu'à la révolution de 1789, et qu'il a servi de base à la loi du 5 septembre 1807.

Le décret des 12, 14 et 24 novembre 1790 renouvela, dans les articles 16 et 17, les dispositions de l'édit de 1669.

234. — Plus tard, la loi du 11 brumaire an VII restreignit les droits du trésor.

Elle ne reconnut, au profit de la nation, qu'un droit d'hypothèque légale, sur les biens des comptables de deniers publics, pour raison de leur gestion, et à l'égard de leurs cautions, sur ceux de leurs biens servant de cautionnement; et l'exercice de ce droit fut subordonné à l'obligation de l'inscription, qui ne devait prendre rang que du jour de l'accomplissement de cette formalité (art. 21, 22). La loi n'accordait, du reste, au trésor, aucun privilège sur les meubles

des comptables. — Telle était la législation à l'époque de la discussion du Code civil.

235. — L'article 11 du projet du chapitre des privilèges et hypothèques, devenu depuis l'article 2098 du Code, était ainsi rédigé :

« Le privilège, à raison des contributions publiques, et l'ordre dans lequel il s'exerce sont réglés par les lois qui les concernent (1). »

Dans la séance du conseil d'État du 3 ventôse an XII, M. Defermon demanda : 1° que la disposition de cet article fût généralisée et étendue à toutes les espèces de privilèges que peut avoir le trésor public ; 2° que l'article fût placé après l'article 6, maintenant 2097, portant : « Les créanciers privilégiés qui sont dans le même rang sont payés par concurrence. »

Ces propositions furent adoptées : sur un nouveau rapport, le texte définitif de l'article 2098 fut arrêté dans la séance du 5 ventôse an XII, en ces termes : « Le privilège, à raison des droits du trésor public, et l'ordre dans lequel il s'exerce, sont réglés par les lois qui les concernent.

« Le trésor public ne peut cependant obtenir de privilège au préjudice des droits antérieurement acquis à des tiers. »

D'un autre côté, l'article 30 du projet, devenu l'article 2121, porte que les droits et créances auxquels l'hypothèque légale est attribuée sont...

§ 3. « Ceux de l'État, des communes et des établissements publics, sur les biens des receveurs et administrateurs comptables. »

Enfin, l'article 62, devenu l'article 2153, dispose : « Les droits d'hypothèque purement légale de l'État, des communes et des établissements publics sur les biens des comptables, ceux des mineurs ou interdits sur les tuteurs, des femmes mariées sur leurs époux, seront inscrits sur la représentation de deux bordereaux contenant seulement :

« 1° Les nom, prénoms, profession et domicile réel du créancier, et le domicile qui sera par lui, ou pour lui, élu dans l'arrondissement ;

(1) Fenet, t. XV, p. 328.

« 2° Les nom, prénoms, profession, domicile, ou désignation précise du débiteur;

« 3° La nature des droits à conserver, et le montant de leur valeur, quant aux objets déterminés, sans être tenu de le fixer, quant à ceux qui sont conditionnels, éventuels ou indéterminés. »

Nous reviendrons sur les motifs qui furent donnés pour astreindre le privilège du trésor à la formalité de l'inscription. Bornons-nous à constater ici que cette obligation lui fut imposée par le Code civil.

Il restait, conformément à l'article 2098, à régler, par des lois particulières, les droits du trésor et l'ordre dans lequel ils s'exercent.

236. — C'est ce que fit la loi du 5 septembre 1807, relativement aux comptables; en voici le texte:

« Article 1er. — Le privilège et l'hypothèque maintenus par les articles 2098 et 2121 du Code civil, au profit du trésor public, sur les biens meubles et immeubles de tous les comptables chargés de la recette et du payement de ses deniers, sont réglés ainsi qu'il suit.

« Art. 2. — Le privilège du trésor public a lieu sur tous les biens meubles des comptables, même à l'égard des femmes séparées de biens, pour les meubles trouvés dans les maisons d'habitation du mari, à moins qu'elles ne justifient légalement que lesdits meubles leur sont échus de leur chef, ou que les deniers employés à l'acquisition leur appartenaient.

« Ce privilège ne s'exerce néanmoins, qu'après les privilèges généraux et particuliers énoncés aux articles 2101 et 2102 du Code civil.

« Art. 3. — Le privilège du trésor public, sur les fonds de cautionnement des comptables, continuera d'être régi par les lois existantes.

« Art. 4. — Le privilège du trésor public a lieu :

« 1° Sur les immeubles acquis à titre onéreux par les comptables, postérieurement à leur nomination.

« 2° Sur ceux acquis au même titre, et depuis cette nomination, par leurs femmes, même séparées de biens.

« Sont exceptées néanmoins les acquisitions, à titre onéreux, faites par les femmes, lorsqu'il sera légalement

justifié que les deniers employés à l'acquisition leur appartenaient.

« Art. 5. — Le privilège du trésor public, mentionné en l'article 4 ci-dessus, a lieu conformément aux articles 2106 et 2113 du Code civil, à la charge d'une inscription qui doit être faite dans les deux mois de l'enregistrement de l'acte translatif de propriété.

« En aucun cas, il ne peut préjudicier :

« 1° Aux créanciers privilégiés désignés dans l'article 2031 du Code civil, lorsqu'ils ont rempli les conditions prescrites pour obtenir privilège.

« 2° Aux créanciers désignés aux articles 2101, 2104 et 2105 du Code civil, dans le cas prévu par le dernier de ces articles.

« 3° Aux créanciers du précédent propriétaire qui auraient, sur les biens acquis, des hypothèques légales existantes indépendamment de l'inscription, ou toute autre hypothèque valablement inscrite.

« Art. 6. — A l'égard des immeubles des comptables, qui leur appartenaient avant leur nomination, le trésor public a une hypothèque légale, à la charge de l'inscription, conformément aux articles 2121 et 2134 du Code civil. — Le trésor public a une hypothèque semblable, et à la même charge, sur les biens acquis par le comptable autrement qu'à titre onéreux, postérieurement à sa nomination.

« Art. 7. — A compter de la publication de la présente loi, tous receveurs généraux de département, tous receveurs particuliers d'arrondissement, tous payeurs généraux et divisionnaires, ainsi que les payeurs de département, des ports et des armées, seront tenus d'énoncer leurs titres et qualités dans les actes de vente, d'acquisition, de partage, d'échange, et autres translatifs de propriété qu'ils passeront, et ce, à peine de destitution, en cas d'insolvabilité envers le trésor public, d'être poursuivis comme banqueroutiers frauduleux.

« Les receveurs de l'enregistrement et les conservateurs des hypothèques seront tenus, aussi à peine de destitution, et, en outre, de tous dommages-intérêts, de requérir ou de faire, au vu desdits actes, l'inscription, au nom du trésor public, pour la conservation de ses droits, et d'envoyer tant

au procureur impérial du tribunal de première instance de l'arrondissement des biens, qu'à l'agent du trésor public à Paris, le bordereau prescrit par les articles 2148 et suivants du Code civil.

« Demeurent néanmoins exceptés les cas où, lorsqu'il s'agira d'une aliénation à faire, le comptable aura obtenu un certificat du trésor public, portant que cette aliénation n'est pas sujette à l'inscription de la part du trésor. Ce certificat sera énoncé et daté dans l'acte d'aliénation.

« Art. 8. — En cas d'aliénation, par tout comptable, de biens affectés aux droits du trésor public par privilège ou par hypothèque, les agents du gouvernement poursuivront, par voie de droit, le recouvrement des sommes dont le comptable aura été constitué redevable.

« Art. 9. — Dans le cas où le comptable ne serait pas actuellement constitué redevable, le trésor public sera tenu, dans trois mois, à compter de la notification qui lui sera faite, aux termes de l'article 2183 du Code civil, de fournir et de déposer au greffe du tribunal de l'arrondissement des biens vendus, un certificat constatant la situation du comptable. A défaut de quoi, ledit délai expiré, la mainlevée de l'inscription aura lieu de droit, et sans qu'il soit besoin de jugement.

« La mainlevée aura également lieu de droit, dans le cas où le certificat constatera que le comptable n'est pas débiteur envers le trésor public.

« Art. 10. — La prescription des droits du trésor public, établie par l'article 2227 du Code civil, court, au profit des comptables, du jour où leur gestion a cessé.

« Art. 11. — Toutes dispositions contraires à la présente loi sont abrogées. »

237. — Cette loi est remarquable par l'étendue des privilèges et droits d'hypothèque légale qu'elle accorde au trésor.

L'article 2098 du Code civil avait posé le fondement de ces privilèges et droits, à la condition de respecter les droits antérieurement acquis à des tiers; ce qui ne doit s'entendre, suivant un arrêt de la cour de Paris du 4 mars 1839 (1), que

(1) Dalloz, 1839, II, 108. — Dans le même sens, M. Troplong, *Privilèges et Hypothèques*, t. Ier, n° 99, p. 110, 3e édition.

des droits acquis avant les lois qui ont organisé le privilège du trésor.

L'article 2121 avait accordé au trésor, sur les biens des comptables, une hypothèque légale soumise à l'inscription.

Mais la loi du 5 septembre 1807 donne une plus grande extension à ces droits.

238. — En effet, l'article 2 accorde un privilège général au trésor, sur tous les meubles des comptables, même à l'égard des femmes séparées de biens, pour les meubles trouvés dans les maisons d'habitation du mari.

Ce privilège frappe les biens de tous les comptables, c'est-à-dire de tous les fonctionnaires qui, opérant des recettes et effectuant des payements, ont le maniement des deniers du trésor.

Sont soumis au privilège accordé au trésor par la loi du 5 septembre 1807, les receveurs de l'enregistrement (trib. de la Seine, 5 juin 1869, Letocart), les gardes généraux des forêts qui ont eu le maniement des fonds de l'État, par exemple des sommes destinées au service du reboisement (trib. de Digne, aff. Denizot), le préfet d'un département auquel des fonds ont été remis pour un service public (conseil d'État, 10 juillet 1874, aff. Baron), les membres d'une commission municipale qui, pendant la guerre de 1870-71, ont opéré des recettes et des dépenses pour le compte de la commune, et notamment ont signé des quittances de taxes (conseil d'État, 20 mars 1874, D., 75, III, 21).

Mais ce privilège ne saurait être réclamé sur les meubles des fournisseurs des armées (cass. civ., 3 mai 1843, D., rép., v° privilèges, p. 153), non plus que sur les biens mobiliers des agents comptables des matières (cass. civ., 9 février 1856, D., 56, I, 78).

239. — Dans tous les cas, la présomption légale est que les comptables sont propriétaires des meubles; par conséquent, toutes les fois que les femmes, même séparées de biens, réclament cette propriété, c'est à elles à faire preuve légalement que lesdits meubles leur sont échus de leur chef, ou que les deniers employés à l'acquisition leur appartenaient.

Mais comment cette preuve pourra-t-elle être rapportée?

La loi, en ne s'expliquant pas sur cette disposition, laisse

évidemment toute latitude aux juges : la preuve la plus irréfragable résultera d'abord d'actes authentiques, tels que contrats de mariages et donations, lorsqu'un état de mobilier sera joint à ces actes, ainsi que d'inventaires et de partages. Les actes sous-seing privé, ayant date certaine, pourront également servir à faire les justifications que la loi exige des femmes, même séparées de biens (C. civ., 1328).

Mais la preuve testimoniale ne serait pas admise, à moins qu'il ne s'agît d'une valeur moindre de 150 francs (C. civ., 341).

Remarquez que la loi étend ce privilège du trésor, à l'égard des femmes séparées de biens, *à tous les meubles trouvés dans les maisons d'habitation du mari;* ce qui comprend même les maisons qui seraient louées au nom de la femme.

240. — Mais si la femme était séparée de corps, séparation qui emporte toujours celle de biens (C. civ., 311), et qu'elle habitât une maison distincte de celle de son mari, la présomption de privilège, établie en faveur du trésor, cesserait d'être applicable; car la femme aurait alors, non seulement un domicile d'habitation différent de celui de son mari, mais elle aurait recouvré la libre disposition de son mobilier (C. civ., 1449), qui aurait cessé d'être en la possession et sous l'administration de son mari, depuis la séparation de corps prononcée et exécutée. Si le trésor croyait voir entre les époux séparés de corps une connivence coupable pour frustrer ses droits, ce serait à lui de prouver que les meubles placés dans la maison d'habitation personnelle de la femme sont néanmoins la propriété du mari, et, comme tels, doivent être soumis à l'exercice des privilèges de l'État.

241. — Cette opinion est conforme à l'ancienne jurisprudence, qui admettait que le droit qu'avait le roi sur les meubles des comptables ne devait durer qu'autant que ces meubles étaient en leur possession : car, comme les meubles n'avaient pas, alors plus qu'aujourd'hui, de suite par hypothèque, le roi ne conservait point de privilège sur les effets mobiliers des comptables, sitôt qu'ils n'étaient plus en leur puissance (1).

Cette doctrine serait encore applicable aujourd'hui, puis-

(1) Ferrière, *Dictionnaire de droit*, v° *Comptables*, p. 343.

que, d'après l'article 2279 du Code civil, en fait de meubles, la possession vaut titre, et que la loi du 5 septembre 1807 n'établit de présomption contraire, qu'à l'égard des femmes des comptables, même séparées de biens.

Cependant, les comptables conservent la libre disposition de leurs meubles, jusqu'à ce qu'ils aient été mis sous la main de justice par une saisie, et la simple notification d'une contrainte décernée contre eux ne les priverait pas du droit de les aliéner, ainsi que l'a décidé la cour de cassation par un arrêt de rejet du 18 mai 1819, rapporté dans le recueil de MM. Devilleneuve et Carrette, tome IV, page 74.

242. — L'article que nous commentons ne parle pas des femmes qui ne seraient pas séparées de biens, mais qui néanmoins auraient conservé, aux termes de leur contrat de mariage, ou en vertu d'actes authentiques ou sous-seing privé ayant date certaine, la propriété de tout ou partie de leur mobilier, soit apporté en mariage, soit échu pendant l'union conjugale par donation, testament, partage, etc.

Malgré le silence de la loi, nous n'hésitons pas à croire que toutes les fois que, par une preuve irréfragable, la femme non séparée de biens d'un comptable pourra démontrer que le mobilier lui appartient, la présomption établie au profit du trésor devra céder à la preuve contraire, et, par conséquent, le privilège du fisc ne pourra être exercé sur le mobilier resté la propriété personnelle de la femme (1).

Ainsi, par exemple, lorsque, par leur contrat de mariage, les époux ont exclu de la communauté, conformément à l'article 1500 du Code civil, tout ou partie de leur mobilier présent et futur, et qu'un état joint au contrat constate quels sont les meubles réservés propres à la femmes, il n'est pas douteux que le trésor n'est pas recevable à exercer son privilège sur la partie du mobilier ainsi réservée. — Il en serait de même dans le cas de communauté réduite aux acquêts, conformément à l'article 1498 du Code civil, si le mobilier, existant lors du mariage ou échu depuis, avait été constaté par inventaire authentique, ou état ayant date certaine.

243. — Dans tous les cas où il y a lieu par le trésor de

(1) Voyez, dans le même sens, M. Persil, *Rég. hypothécaire*, art. 2098, t. IV., p. 24. 4e édition.

poursuivre son privilège sur tous les meubles du comptable, ce privilège ne s'exerce qu'après les privilèges généraux et particuliers énoncés aux articles 2101 et 2102 du Code civil, ainsi qu'il suit :

« Art. 2101. — Les créances privilégiées sur la généralité des meubles sont celles ci-après exprimées, et s'exercent dans l'ordre suivant :

« 1° Les frais de justice;

« 2° Les frais funéraires;

« 3° Les frais quelconques de la dernière maladie, concurremment entre ceux à qui ils sont dus;

« 4° Les salaires des gens de service, pour l'année échue, et ce qui est dû sur l'année courante;

« 5° Les fournitures de subsistances faites au débiteur et à sa famille; savoir, pendant les six derniers mois, par les marchands en détail, tels que boulangers, bouchers et autres, et pendant la dernière année, par les maîtres de pension et les marchands en gros.

« Art. 2102. — Les créances privilégiées sur certains meubles sont :

« Les loyers et fermages des immeubles sur les fruits de la récolte de l'année, et sur le prix de tout ce qui garnit la maison louée ou la ferme, et de tout ce qui sert à l'exploitation de la ferme; savoir, pour tout ce qui est échu et pour tout ce qui est à échoir, si les baux sont authentiques, ou si, étant sous signature privée, ils ont une date certaine; et, dans ces deux cas, les autres créanciers ont le droit de relouer la maison ou la ferme pour le restant du bail, et de faire leur profit des baux ou fermages, à la charge toutefois de payer au propriétaire tout ce qui lui serait encore dû;

« Et, à défaut de baux authentiques, ou lorsqu'étant sous signature privée, ils n'ont pas une date certaine, pour une année à partir de l'expiration de l'année courante;

« Le même privilège a lieu pour les réparations locatives, et pour tout ce qui concerne l'exécution du bail.

« Néanmoins, les sommes dues pour les semences ou pour les frais de la récolte de l'année sont payées sur le prix de la récolte, et celles dues pour ustensiles, sur le prix de ces ustensiles, par préférence au propriétaire, dans l'un et l'autre cas.

« Le propriétaire peut saisir les meubles qui garnissent sa maison ou sa ferme, lorsqu'ils ont été déplacés sans son consentement, et il conserve sur eux son privilège, pourvu qu'il ait fait la revendication, savoir, lorsqu'il s'agit du mobilier qui garnissait une ferme, dans le délai de quarante jours; et dans celui de quinzaine, s'il s'agit des meubles garnissant une maison;

« 2° La créance, sur le gage dont le créancier est saisi;

« 3° Les frais faits pour la conservation de la chose;

« 4° Le prix des effets mobiliers non payés, s'ils sont encore en la possession du débiteur, soit qu'il ait acheté à terme ou sans terme.

« Si la vente a été faite sans terme, le vendeur peut même revendiquer ces effets tant qu'ils sont en la possession de l'acheteur, et en empêcher la revente, pourvu que la revendication soit faite dans la huitaine de la livraison, et que les effets se trouvent dans le même état dans lequel cette livraison a été faite.

« Le privilège du vendeur ne s'exerce toutefois qu'après celui du propriétaire de la maison ou de la ferme, à moins qu'il ne soit prouvé que le propriétaire avait connaissance que les meubles et autres objets garnissant sa maison ou sa ferme n'appartenaient pas au locataire; il n'est rien innové aux lois et usages du commerce sur la revendication;

« 5° Les fournitures d'un aubergiste, sur les effets du voyageur qui ont été transportés dans son auberge;

« 6° Les frais de voiture et les dépenses accessoires, sur sur la chose voiturée;

« 7° Les créances résultant d'abus et prévarications commis par les fonctionnaires publics dans l'exercice de leurs fonctions, sur les fonds de leur cautionnement, et sur les intérêts qui en peuvent être dus. »

244. — Le motif qui a fait établir le privilège du trésor sur tous les meubles des comptables est la présomption que ces meubles ont été achetés des deniers de l'État, pendant leur gestion et maniement.

Il semblerait, au premier aperçu, qu'il devrait en résulter que, dès que cette gestion a cessé, le privilège du trésor sur les meubles ne peut plus être exercé. Mais ce serait une erreur : en effet, ce n'est pas la cessation des fonctions qui

peut faire cesser le privilège, car cette cessation n'efface pas, par elle-même, la responsabilité qui s'attache à la gestion du comptable des deniers publics; l'apurement des comptes, et la délivrance du quitus définitif peuvent seuls mettre terme au privilège mobilier du trésor, puisque c'est seulement par la vérification et l'apurement de son compte, que le fonctionnaire est complètement libéré de tout débet et de toute responsabilité envers l'État : par conséquent, ce n'est que de cette époque que doit cesser aussi la présomption qui avait fait établir le privilège sur tous ses effets mobiliers.

245. — L'article 3 réserve au trésor, sur les fonds de cautionnement des comptables, le privilège établi à son profit par les lois en vigueur.

Nous avons traité de ce privilège dans le chapitre V.

Faisons seulement remarquer ici que, par suite de l'article 2 de la loi du 5 septembre 1807, qui accorde au trésor un privilège général sur tous les meubles des comptables, et au moyen du privilège spécial qui lui appartient sur les fonds affectés au cautionnement du titulaire, le trésor se trouve dans une condition bien plus favorable que les particuliers, lorsqu'il existe des faits de charge contre le comptable, et que le cautionnement se trouve insuffisant pour acquitter toutes les créances résultant d'abus et prévarications dans la gestion.

En effet, dans ce cas, les particuliers n'ont de privilège que sur le cautionnement, et ils n'exercent ce privilège que concurremment entre eux et le trésor, s'il est également créancier, pour fait de charge.

Si le cautionnement est inférieur au montant de ces créances privilégiées, une distribution au centime le franc s'établit par concurrence entre tous les créanciers pour faits de charge, y compris le trésor public.

Mais tandis que ceux-là n'ont qu'un recours ordinaire et non privilégié sur les autres bien meubles du comptable, le trésor peut se prévaloir du privilège général que lui accorde l'article 2 de la loi du 5 septembre 1807, et, par conséquent, tant qu'il lui est dû quelque chose pour faits de gestion, il prime tous les autres créanciers : de telle sorte que ces derniers n'ont de recours à exercer, sur les valeurs mobilières, qu'autant qu'il reste des fonds libres à distribuer

entre eux par concurrence, lorsque le trésor est entièrement désintéressé en capital, intérêts et frais.

246. — Le trésor jouirait d'un avantage semblable sur les immeubles, mais par des principes différents, si le comptable avait affecté spécialement un immeuble à titre de cautionnement. En effet, le privilège du trésor et des particuliers, pour faits de gestion, sur immeuble obligé au cautionnement, remontant à la date de l'inscription du privilège qui conserve les droits de tous les créanciers pour faits de gestion, viendrait concurremment et au même rang sur l'immeuble spécialement affecté à la garantie de la gestion du comptable.

Mais si les fonds manquaient sur cet immeuble, le trésor ayant, comme nous allons l'expliquer, un privilège ou un droit d'hypothèque légale, suivant les circonstances, sur tous les autres immeubles appartenant au comptable, primerait sur ces immeubles les autres créanciers, pourvu qu'il eût fait inscrire ce privilège et cette hypothèque dans les délais déterminés par la loi de 1807.

On voit donc que, dans tous les cas, la combinaison de cette loi est telle que le trésor doit être presque toujours indemne des faits de gestion de ses comptables chargés de la recette ou du payement des deniers publics, et désignés dans l'article 7.

L'article 4 accorde au trésor un privilège : 1° sur les immeubles des comptables, mais seulement sur ceux acquis par eux à *titre onéreux*, depuis leur nomination;

2° Sur ceux acquis *au même titre*, et depuis cette nomination, par leurs femmes séparées de biens; établissant à l'égard de ces immeubles la même présomption que celle qui atteint les biens meubles des femmes, ainsi que nous l'avons expliqué, et imposant à ces dernières l'obligation de justifier légalement que les deniers par elles employés à ces acquisitions, à titre onéreux, leur appartenaient, sauf au trésor à faire la preuve du contraire.

Quant aux immeubles échus aux femmes, à tout autre titre que par acquisition à titre onéreux, ils ne sont et ne peuvent être soumis à aucun privilège ou droit quelconque du trésor, parce qu'ils sont la propriété propre et personnelle des femmes, et qu'il ne peut y avoir aucune pré-

somption qu'ils leur soient advenus au moyen de l'emploi des fonds de l'État.

247. — En frappant d'un privilège au profit du trésor les immeubles acquis à titre onéreux par les femmes des comptables, la loi a considéré ces femmes comme personnes interposées. La loi ne parle pas des enfants et des autres descendants du comptable, ni de ses ascendants : doit-on inférer des termes de l'article 4 que cette disposition est limitative et qu'elle ne peut être étendue à d'autres personnes que la femme du comptable? En principe, l'affirmative nous paraît incontestable, parce que les termes de la loi sont positifs, et qu'en matière de privilège on ne peut, malgré les analogies les plus complètes, étendre le privilège d'un cas à un autre, quelque semblables que soient les raisons de décider. Toutefois, s'il était prouvé que l'acquisition faite par un des enfants ou descendants du comptable cache une fraude, par exemple, si les fonds destinés au payement du prix avaient été fournis par le père, il y aurait lieu à l'application de la loi, et le trésor pourrait se prévaloir de son privilège sur les biens ainsi acquis. — C'est ce que la cour de Limoges a décidé par un arrêt du 22 juin 1808 (1).

« Considérant, dit cet arrêt, que ce serait inutilement que la loi du 24 août 1790 aurait affecté tous biens acquis, à quelque titre que ce soit, par les comptables, à la sûreté de leurs débets, s'ils pouvaient employer les fonds de leur caisse à faire des acquisitions en faveur de leurs enfants; que, par ce moyen, ils auraient la faculté d'éteindre l'hypothèque du trésor public par une interposition de personnes; d'où il suit que lorsque, comme dans l'espèce, l'enfant n'a aucune espèce de moyens d'acquérir, et que c'est des deniers du père commun que l'acquisition est faite, la présomption de droit est qu'elle est faite en fraude de la loi... déclare que le domaine Busserolles est la propriété de Cuainet père, et qu'il demeure affecté à la créance du trésor public. »

Cette doctrine serait également applicable, dans le cas où l'acquisition aurait été faite par toute autre personne que le fils du comptable, s'il était clairement démontré que cette

(1) Sirey, 1812, II, 205.

personne n'est qu'un prête-nom du comptable, et que le prix de l'acquisition a été payé par ce dernier : car il y aurait, dans cette circonstance, fraude évidente au détriment du trésor, et cette fraude entacherait l'acte de nullité.

248. — Le privilège du trésor atteint tous les immeubles acquis à titre onéreux par le comptable *depuis sa nomination*. M. Persil (1) observe avec raison que, « suivant l'esprit général de la loi, on aurait pu établir une exception pour les acquisitions antérieures à l'entrée en gestion, dont le prix aurait été payé intégralement avant cette époque; mais il serait difficile de donner ce sens à l'article ». « Vainement, dit aussi M. Troplong, dira-t-on que l'acquisition ne peut être présumée faite des deniers de l'État, puisque l'acheteur n'était pas encore en fonctions. L'inflexibilité du texte ferait repousser cette raison d'équité (2). »

Cette controverse est d'ailleurs sans importance, car en pratique la date de l'entrée en fonctions suit toujours de près celle de la nomination.

Les mêmes auteurs s'accordent pour refuser au trésor tout privilège sur l'immeuble acquis par le comptable *avant sa nomination*, mais dont le prix n'aurait été payé que *depuis* (3).

En effet, la vente est parfaite entre les parties dès qu'elles sont convenues de la chose et du prix, et la propriété est régulièrement transférée, bien que le prix n'ait pas encore été versé.

Ces deux solutions sont incontestables en présence des termes de la loi. Mais, dans le dernier cas, le trésor aurait, aux termes de l'article 6, et ainsi que nous allons l'expliquer, une hypothèque légale sur l'immeuble qui appartenait au comptable avant sa nomination.

249. — L'article 5 veut que le privilège du trésor ait lieu conformément aux articles 2106 et 2113 du code civil (4), à

(1) *Rég. hypothécaire*, art. 2098, IX, p. 30, t. I.

(2) *Priv. et hyp.*, art. 2098, n° 92 *bis*, p. 113, t. I. — Voyez aussi dans le même sens, Dalloz, *hypothèque*, p. 69.

(3) *Loc. cit.*

(4) Art. 2106. — Entre les créanciers, les privilèges ne produisent d'effet à l'égard des immeubles qu'autant qu'ils sont rendus publics par l'inscription sur les registres du conservateur des hypothèques, de la manière déterminée par la loi, et à compter de la date de cette inscription, sous les seules exceptions qui suivent. (Voy. les art. 2108, 2109, 2110, 2111, 2112.)

Art. 2113. — Toutes créances privilégiées soumises à la formalité de

la charge d'une inscription qui doit être faite dans les deux mois de l'enregistrement de l'acte translatif de propriété.

L'obligation de l'inscription, pour le privilège du trésor sur les immeubles des comptables, avait été réclamée, lors de la discussion du chapitre des privilèges et hypothèques du Code civil, par M. Treilhard (1).

Répondant au consul Cambacérès, qui était d'avis que les biens des comptables envers le trésor devaient être frappés d'hypothèques légales sans aucune condition de formalités, M. Treilhard disait « que le fisc devait demeurer dans l'ordre commun, et être traité, relativement à l'exercice de ses droits, comme le sont les individus. Cette disposition ne compromettrait point les revenus publics : l'administration a une foule de moyens pour prendre ses sûretés. On peut ajouter encore la précaution de rendre les agents locaux responsables du défaut d'inscription. Quelques exemples de sévérité contre ceux d'entre eux qui se seraient montrés négligents donneraient le plus grand effet à cette responsabilité. Si, malgré tant de précautions, le trésor public éprouvait encore quelques banqueroutes, elles seraient peu considérables. Le privilège qu'on réclame pour lui les lui épargnerait peut-être ; mais ce ne serait qu'en ruinant des familles et en rendant le fisc odieux ».

Ces considérations touchèrent le premier consul, qui se rendit aux raisons exposées pour faire dépendre de la formalité de l'inscription l'effet de l'hypothèque légale du fisc : « Il en pourra, dit-il, résulter quelques pertes pour l'État ; mais cet inconvénient est moins grand que celui de sacrifier au fisc la sûreté des citoyens (2). »

Aussi, dans la séance de présentation au Corps législatif du chapitre des privilèges et hypothèques, le 28 ventôse an XII, M. Treilhard, au nom du gouvernement, développa les motifs qu'il avait donnés dans la discussion au conseil d'État, pour obliger à la nécessité de l'inscription les pri-

l'inscription, à l'égard desquelles les conditions ci-dessus prescrites pour conserver le privilège n'ont pas été accomplies, ne cessent pas néanmoins d'être hypothécaires, mais l'hypothèque ne date, à l'égard des tiers, que de l'époque des inscriptions qui auront dû être faites, ainsi qu'il sera ci-après expliqué. »

(1) Séance du conseil d'État du 19 pluviôse an XII. Fenet, t. XV, p. 315.

(2) Fenet, *loc. cit.*, p. 324.

vilèges et hypothèques du trésor public sur les biens des comptables (1), et ces motifs déterminèrent l'adoption définitive des articles 2108 et 2113 du Code civil.

La loi du 5 septembre 1807 n'a donc fait que se conformer au principe posé lors de la discussion de ce code.

Mais elle ajoute dans l'article 5 : « En aucun cas, le privilège du trésor ne peut préjudicier :

« 1° Aux créanciers privilégiés désignés dans l'article 2103 du Code civil, lorsqu'ils ont rempli les conditions prescrites pour obtenir privilège ;

« 2° Aux créanciers désignés aux articles 2101, 2104 et 2105 du Code civil, dans le cas prévu par le dernier de ces articles ;

« 3° Aux créanciers du précédent propriétaire, qui auraient, sur le bien acquis, des hypothèques légales existantes, indépendamment de l'inscription, ou toute autre hypothèque valablement inscrite (2). »

L'article 5 accorde un délai de deux mois, à partir de l'enregistrement de l'acte translatif de propriété, pour prendre l'inscription de privilège au profit du trésor public.

250. — Le décret du 4 septembre 1807 ayant accordé aux créanciers hypothécaires un délai pour faire désigner sur leurs bordereaux d'inscription l'époque de l'exigibilité de leurs créances, on s'est demandé si cette prescription était applicable aux inscriptions prises au profit du trésor contre les comptables et leurs cautions. Consulté à cet égard, le

(1) Fenet, p. 457.

(2) Art. 2103. — Les créanciers privilégiés sur les immeubles sont :

1° Le vendeur, sur l'immeuble vendu, pour le payement du prix :

S'il y a plusieurs ventes successives dont le prix soit dû en tout ou en partie, le premier vendeur est préféré au deuxième, le deuxième au troisième, et ainsi de suite;

2° Ceux qui ont fourni les deniers pour l'acquisition d'un immeuble, pourvu qu'il soit authentiquement constaté, par l'acte d'emprunt, que la somme était destinée à cet emploi, et, par la quittance du vendeur, que ce payement a été fait des deniers empruntés;

3° Les cohéritiers, sur les immeubles de la succession, pour la garantie des partages faits entre eux, et des soultes ou retours de lots;

4° Les architectes, entrepreneurs, maçons et autres ouvriers employés pour édifier, reconstruire ou réparer des bâtiments, canaux ou autres ouvrages quelconques, pourvu néanmoins que, par un expert nommé d'office par le tribunal de première instance dans le ressort duquel les bâtiments sont situés, il ait été dressé préalablement un procès-verbal, à l'effet de constater l'état des lieux, relativement aux ouvrages que le propriétaire déclarera avoir dessein de faire, et que les ouvrages aient été, dans les

conseil d'État a émis le 13 février 1808 un avis approuvé par le chef de l'État, le même mois, et portant « que cette disposition ne concerne que les inscriptions d'hypothèques conventionnelles et judiciaires prises conformément à l'article 2148 du Code civil, et que le vœu de la loi n'a point été d'assujettir à cette formalité les inscriptions d'hypothèques légales qui en sont dispensées par l'article 2153 du même code ».

251. — Aux termes de l'article 6 de la loi du 23 mars 1855, sur la transcription en matière hypothécaire, le Trésor ne pourrait plus inscrire son privilège, alors même que les deux mois, que lui accorde à cet effet l'article 5 de la loi du 5 septembre 1807, ne seraient pas expirés, si le tiers acquéreur d'un immeuble appartenant à un comptable avait fait transcrire son acte d'acquisition avant que les agents du trésor n'aient requis une inscription à son profit.

Toutefois, si la revente faite par le comptable cachait une fraude, la nullité pourrait en être poursuivie et obtenue par le trésor. Car, depuis sa nomination, le comptable est responsable de sa gestion, et il ne peut rien faire qui porte atteinte aux droits du trésor en affaiblissant les garanties qu'il lui doit. La revente de l'immeuble que le comptable aurait souscrite au profit d'une personne interposée, dans le but de frustrer le trésor, pourrait donc être annulée avec autant de raison que l'acquisition faite par le fils du comptable avec les deniers du père, dans des circonstances ana-

six mois au plus de leur perfection, reçus par un expert également nommé d'office.

Mais le montant du privilège ne peut excéder les valeurs constatées par le second procès-verbal, et il se réduit à la plus value existante à l'époque de l'aliénation de l'immeuble, et résultant des travaux qui y ont été faits;

5° Ceux qui ont prêté les deniers pour payer ou rembourser les ouvriers jouissent du même privilège, pourvu que cet emploi soit authentiquement constaté par l'acte d'emprunt, et par la quittance des ouvriers, ainsi qu'il a été dit ci-dessus pour ceux qui ont prêté les deniers pour l'acquisition d'un immeuble.

Art. 2104. — Les privilèges qui s'étendent sur les meubles ou les immeubles sont ceux énoncés en l'article 2101.

Art. 2106. — Lorsque, à défaut de mobilier, les privilèges énoncés en l'article précédent se présentent pour être payés sur le prix d'un immeuble en concurrence avec les créanciers privilégiés sur l'immeuble, les payements se font dans l'ordre qui suit :

1° Les frais de justice et autres énoncés en l'article 2101;

2° Les créances désignées en l'article 2103.

logues à celles qui ont motivé l'arrêt de la cour de Limoges rapporté ci-dessus n° 247.

252. — A l'égard des immeubles des comptables qui leur appartenaient AVANT leur nomination, le trésor public a une hypothèque légale, suivant l'article 6, à la charge de l'inscription, conformément aux articles 2131 et 3134 du Code civil (1); aux termes du même article, le trésor a une hypothèque semblable, et à la même charge, sur les biens acquis par le comptable *autrement qu'à titre onéreux*, POSTÉRIEUREMENT à sa nomination.

L'article 6 rapproché de l'article 4 complète le système établi par la loi, quant aux immeubles des comptables.

Ainsi, l'article 4 accorde au trésor *un privilège* sur les immeubles, soit des comptables, soit de leurs femmes, acquis A TITRE ONÉREUX, *postérieurement* à la nomination des titulaires.

L'article 6 frappe d'une *hypothèque légale :* 1° les immeubles des comptables seulement, qui leur appartenaient *avant* leur nomination; 2° les immeubles acquis par eux, AUTREMENT QU'A TITRE ONÉREUX, *postérieurement* à cette nomination.

Ces privilège et hypothèques sont soumis également à la charge de l'inscription.

253. — On demandera peut-être alors pourquoi la loi n'a pas accordé indifféremment, soit un seul privilège, soit une seule hypothèque légale au trésor sur les biens des comptables.

La raison en est simple :

En soumettant à un privilège les biens acquis à titre onéreux par le comptable ou par sa femme, *postérieurement* à la nomination du titulaire, la loi s'est efforcée d'assurer au trésor un droit de préférence sur les hypothèques antérieures : par exemple, sur l'hypothèque légale de la femme

(1) Art. 2131. — Les droits et créances auxquels l'hypothèque légale est attribuée sont : — Ceux des femmes mariées sur les biens de leur mari; — ceux des mineurs et interdits sur les biens de leur tuteur; — ceux de l'État, des communes et des établissements publics, sur les biens des receveurs et administrateurs comptables.

Art. 2134. — Entre créanciers, l'hypothèque, soit légale, soit judiciaire, soit conventionnelle, n'a de rang que du jour de l'inscription prise par le créancier sur les registres du conservateur, dans la forme et de la manière prescrites par la loi, sauf les exceptions portées en l'article suivant.

qui remonte à son mariage ; sur l'hypothèque légale des mineurs ou interdits dont le comptable aurait été tuteur ; et sur les hypothèques judiciaires et conventionnelles consenties par le comptable, et inscrites, avant l'inscription du privilège du trésor, sur les immeubles du comptable par lui acquis depuis sa nomination.

Il est, en effet, de la nature du privilège de primer les autres droits. Ainsi, pourvu que le trésor ait fait inscrire son privilège dans le délai prescrit, il pourra, sauf les exceptions déterminées par l'article 5, se prévaloir d'un droit de préférence sur les hypothèques antérieures.

La nécessité de respecter les droits des tiers, antérieurement acquis, a déterminé le législateur à n'accorder au trésor qu'une hypothèque légale sur les immeubles des comptables qui leur appartenaient *avant* leur nomination, ainsi que sur ceux qui leur sont advenus *depuis*, autrement qu'à titre onéreux.

La loi devait faire cette restriction, pour laisser aux hypothèques légales des femmes et des mineurs, et aux autres hypothèques, lorsque celles-ci ont été acquises et inscrites avant la nomination du comptable, ou avant l'époque à laquelle les biens lui sont échus par donation, partage, etc., un rang de préférence sur l'hypothèque légale postérieure du trésor public.

On s'est demandé cependant si cette restriction était en réalité contenue dans la loi. Aux termes de son article 5, disait-on, le privilège du trésor n'est subordonné qu'à une inscription qui doit être prise dans les deux mois de l'acte translatif de propriété. Or, un acte de vente est translatif de propriété aussi bien qu'un acte d'acquisition.

Mais le conseil du contentieux du ministère des finances, consulté sur la question, a repoussé ce système dans sa séance du 17 avril 1817.

« Pour l'écarter, a-t-il dit, il suffit de lire l'article 11 de la loi ; on se convaincra qu'il n'est relatif qu'aux acquisitions et non aux ventes.

« Il porte que, conformément aux articles 2106 et 2113 du Code civil, le trésor a privilège sur les immeubles *acquis* par les comptables postérieurement à leur nomination, à la charge d'une inscription qui doit être prise dans les deux

mois de l'enregistrement de l'acte translatif de propriété.

« *Les immeubles acquis*, dit la loi, et non les immeubles vendus, et cela ne pouvait pas être.

« Car si, pour conserver le privilège sur les immeubles acquis, il faut l'inscription dans les deux mois de l'enregistrement de l'acquisition, faute de cette inscription dans les deux mois le privilège est perdu, le droit est dégénéré en simple hypothèque à la date de l'inscription qui aura été prise postérieurement, et elle ne peut pas nuire aux droits que des tiers auraient acquis antérieurement, faute de conservation du privilège; et il est évident que l'inscription qui serait prise dans les deux mois de la vente ne pourrait pas faire revivre un privilège éteint, au préjudice des droits des tiers.

« C'est ce qu'indique la raison et ce que dit encore l'article 2098 du Code civil qui porte que le trésor ne peut obtenir de privilège au préjudice des droits acquis antérieurement à des tiers. »

254. — Si l'inscription de privilège du trésor n'était pas prise dans les deux mois de l'enregistrement de l'acte translatif de propriété, le trésor pourrait-il encore, en s'inscrivant après ce délai, faire valoir son privilège?

L'article 2113 du Code civil résout cette question négativement. En effet, cet article porte : « Toutes créances privilégiées, soumises à la formalité de l'inscription, à l'égard desquelles les conditions prescrites ci-dessus pour conserver ce privilège n'ont pas été accomplies, ne cessent pas néanmoins d'être *hypothécaires; mais l'hypothèque ne date, à l'égard des tiers, que de l'époque des inscriptions qui auront dû être faites.* » — Cet article est évidemment applicable au privilège du trésor, soumis dans un délai déterminé comme ceux des cohéritiers, copartageants et autres, désignés dans les articles 2109, 2110 et 2111, à la charge de l'inscription : par conséquent, le défaut d'inscription, dans le délai, fait perdre au trésor son privilège, et ne lui laisse qu'un droit d'hypothèque légale qui ne prime plus les autres créances hypothécaires antérieurement inscrites.

Nous disons que, dans ce cas, le trésor, au lieu de privilège, n'a plus qu'une hypothèque légale et non pas seulement une hypothèque conventionnelle ou judiciaire; parce

que, suivant l'article 2121 du Code civil, les droits et créances auxquels l'hypothèque légale est attribuée sont ceux de l'État, des communes et des établissements publics sur les biens des receveurs et administrateurs comptables : d'où il résulte que l'État ne peut jamais avoir qu'une hypothèque légale d'une valeur indéterminée, laquelle, conformément à l'article 2122, atteint indistinctement tous les immeubles appartenant à son débiteur, ainsi que ceux qui pourront lui appartenir dans la suite, et même ceux de sa femme, acquis à titre onéreux, depuis la nomination du mari, suivant l'article 1er, § 2, de la loi de 1807 que nous expliquons.

255. — Remarquons qu'aucun délai n'est fixé pour requérir l'inscription de l'hypothèque légale au profit du trésor, conformément à l'article 6 de la loi.

Toutefois cette inscription ne pourrait être prise postérieurement à la transcription faite à la requête du tiers acquéreur de l'immeuble d'un comptable.

256. — Cette inscription fait-elle remonter l'effet de l'hypothèque légale à la nomination du comptable, pour ceux des biens que le comptable possédait avant sa nomination? — et pour ceux qui lui sont advenus depuis, cet effet remonte-t-il au jour où le comptable en est devenu propriétaire, quelle que soit l'époque où le comptable ait été constitué débiteur envers l'État?

Ou bien, dans tous les cas, l'hypothèque légale du trésor ne produit-elle son effet, et n'a-t-elle de rang vis-à-vis des tiers qu'à compter de la date de son inscription? — Le doute naît de l'article 2135 du Code civil, qui veut : 1° que l'hypothèque légale des mineurs sur les biens de leurs tuteurs remonte au jour de l'acceptation de la tutelle; 2° que celle de la femme mariée, sur les immeubles du mari, produise son effet, savoir : à compter du jour du mariage, pour raison de sa dot et conventions matrimoniales; à compter des successions échues ou de l'effet produit par les donations, pour les sommes dotales qui proviennent de ces origines; et, seulement, à compter du jour de l'obligation ou de la vente, pour l'indemnité des dettes que la femme a contractées avec son mari et pour le remploi de ses propres aliénés.

Or, ne pourrait-on pas dire que, depuis la date de la no-

mination du comptable, les biens qui lui appartenaient auparavant sont frappés de l'hypothèque légale du trésor, pour raison des débets que le comptable pourra contracter envers l'État; qu'il est juste, par conséquent, d'assurer à l'État un rang de préférence, en faisant toujours remonter cette hypothèque, soit à la nomination, soit, postérieurement, au jour même où ces biens sont advenus au comptable, autrement qu'à titre onéreux.

Ce raisonnement ne serait pas exact, et l'analogie qu'on invoquerait de l'hypothèque légale des mineurs et des femmes mariées manquerait de justesse.

En effet, si, dans les cas prévus par l'article 2135, l'effet de ces hypothèques légales remonte, soit à l'acceptation de la tutelle, soit à la date du mariage, soit aux autres époques déterminées, c'est que la loi a dispensé ces hypothèques de la formalité de l'inscription. On conçoit qu'existant indépendamment de toute inscription, ces hypothèques doivent remonter à la date de l'acte qui les fait naître. Décider autrement, c'eût été porter une grave atteinte aux droits des femmes mariées et des mineurs que le Code s'est au contraire efforcé de garantir et de protéger.

Mais l'hypothèque légale du trésor, résultant de la loi du 5 septembre 1807 et de l'article 2121 du Code civil, n'est pas aussi favorisée que celles des femmes et des mineurs : en soumettant cette hypothèque à la charge de l'inscription, la loi l'a assimilée, quant à ce, à l'hypothèque judiciaire et à l'hypothèque conventionnelle. Les articles 2106 et 2134 du Code civil veulent qu'entre créanciers les privilèges ne produisent d'effet, et les hypothèques n'aient de rang, que du jour de leur inscription, sauf les exceptions qn'ils déterminent. Or, parmi ces exceptions, on n'en voit figurer aucune en faveur du trésor public : on doit donc en conclure que le privilège et l'hypothèque du trésor, soumis également à la formalité de l'inscription, par la loi du 5 septembre 1807, ne peuvent produire d'effet et n'ont de rang contre les tiers qu'à dater de cette inscription sur les registres du conservateur. — Sans doute, l'effet de l'hypothèque légale du trésor est plus étendu que celui de l'hypothèque conventionnelle, puisqu'il atteint tous les immeubles appartenant au comptable, au moment où l'hypothèque a

été inscrite, ainsi que tous ceux qui pourront lui appartenir par la suite, conformément à l'article 2122; toutefois, elle ne primera pas l'hypothèque conventionnelle, si celle-ci a été inscrite auparavant.

Quant à l'opinion qui voudrait que, l'inscription de l'hypothèque légale du trésor une fois prise, le rang de cette inscription ne fût déterminé que par la date des abus, malversations et débets constatés du comptable; ou, en d'autres termes, que l'hypothèque légale du trésor ne remontât qu'au jour de ces abus ou malversations, nous ne la croyons nullement fondée.

La loi accorde au trésor une hypothèque légale sur les biens désignés en l'article 6 : elle respecte, nous l'avons dit, les hypothèques antérieurement inscrites sur ces immeubles; mais elle veut que le trésor vienne ensuite en ordre utile pour la garantie de la gestion du comptable.

Or, si ce dernier pouvait grever ses biens, au préjudice du trésor, jusqu'à l'époque où il serait constitué en débet, si les créances hypothécaires inscrites avant cette époque venaient primer l'hypothèque légale du trésor, bien qu'elle eût été la première inscrite, n'en résulterait-il pas que le but de la loi serait complètement manqué?

On doit donc tenir pour certain que, dans tous les cas, c'est la date de l'inscription de l'hypothèque légale du trésor qui doit, à l'égard des autres créanciers du comptable, déterminer le rang de cette hypothèque et assurer son effet, alors même que les faits de gestion, les débets ou déficits, seraient de beaucoup postérieurs aux inscriptions prises par les créanciers personnels du comptable.

Tel était au surplus le principe établi par la loi du 11 brumaire an VII : « Sous cette loi, disait l'orateur du gouvernement, en présentant la deuxième loi du 5 septembre 1807, relative au recouvrement des frais de justice criminelle (1), le trésor n'avait plus de privilèges sur les meubles; son droit sur les immeubles se réduisait à une simple hypothèque sujette à inscription, et *qui n'avait d'effet qu'à la date de cette inscription.* »

La même règle doit être appliquée sous l'empire du Code

(1) Voir le chapitre VIII.

civil et de la loi du 5 septembre 1807, puisque cette loi, comme celle du 11 brumaire an VII, n'accorde au trésor une hypothèque légale sur les immeubles déterminés dans son article 6 qu'à la charge de l'inscription.

257. — De la nécessité de l'inscription du privilège et de l'hypothèque légale du trésor, il résulte l'obligation de renouveler ces inscriptions avant l'expiration de dix années à compter du jour de leur date.

Le conseil d'État, interprétant l'article 2154 du Code civil, dans un avis du 15 décembre 1807, approuvé le 22 janvier 1808, a en effet décidé que les inscriptions hypothécaires prises, entre autres, au profit du trésor public sur les biens des comptables, doivent être renouvelées dans le délai de dix années.

258. — On doit aussi conclure, de ce que le privilège et l'hypothèque légale du trésor n'existent qu'à la charge de l'inscription sur les biens des comptables, que les acquéreurs d'immeubles appartenant à ces derniers sont dispensés, lorsqu'ils veulent purger légalement ces privilège et hypothèque, de faire au trésor, c'est-à-dire au préfet du département de la situation des biens, qui le représente, les notifications prescrites par l'article 2194 du code civil, puisque l'accomplissement des formalités déterminées par cet article n'est prescrite que pour purger les hypothèques légales des femmes et des tuteurs, existantes indépendamment de toute inscription.

259. — Une question controversée est celle de savoir si, comme les privilèges énoncés en l'article 2101 du Code civil, celui du trésor ne s'exerce sur les immeubles qu'à défaut de mobilier.

Presque tous les auteurs (1) ont adopté l'affirmative, et cette opinion nous semble très fondée. En effet, le projet d'article 13 du chapitre des privilèges et hypothèques, qui a été remplacé par l'article 2104, portait :

« Les privilèges qui s'étendent sur les meubles et les immeubles sont :

« 1° Ceux pour les frais de justice, les frais funéraires,

(1) M. Troplong, p. 119; — M. Persil, p. 221; — M. Dalloz, *Hypothèque*, p. 70; — Malleville, t. IX, p. 255. — Voyez toutefois, dans M. Troplong, l'opinion contraire de M. l'avocat général Poirel, t. I, p. 119.

ceux de dernière maladie, ceux pour la fourniture des subsistances et les gages des gens de service;

« 2° Le privilège en faveur du trésor public sur les meubles des comptables et sur les immeubles acquis depuis leur entrée en exercice;

« 3° Le privilège en faveur de la régie des domaines, relativement aux droits dus pour les ouvertures de successions (1). »

Lors de la discussion de ce projet d'article, M. Defermon demanda que la disposition de cet article ne fût pas restreinte aux biens des comptables acquis depuis leur entrée en exercice.

M. Tronchet objecta que le trésor public ne peut avoir qu'une hypothèque sur les biens acquis avant la gestion, attendu que le privilège qui lui est accordé sur les biens acquis depuis n'est fondé que sur la présomption qu'ils ont été achetés des deniers dont les comptables avaient le maniement.

M. Bérenger ajouta que le trésor public avait dû prendre ses sûretés en exigeant des cautions et en prenant inscription sur les biens. « Il n'y a pas de motif, dit-il, pour le faire sortir de la classe commune des créanciers. Ce privilège exorbitant serait d'ailleurs sans effet; car si le comptable est de bonne foi, il n'achètera pas d'immeuble, afin de ne pas se mettre dans un état d'interdiction. Il évitera encore plus d'acheter s'il est de mauvaise foi. »

M. Defermon dit que l'article 11 (2) offre un moyen de corriger tous les inconvénients que l'article 13 pourrait avoir par rapport au trésor public. Seulement, pour laisser les choses entières, il est nécessaire de dire dans ce dernier article, que les privilèges du trésor public seront réglés par des lois particulières.

Le consul Cambacérès dit que cette réserve est impossible; car si, par exemple, le privilège du trésor public était étendu, ainsi qu'on l'a proposé, à tous les immeubles des comptables, les lois particulières sur ce sujet renverseraient en entier le système adopté par le Code civil. Il faut, sans doute, que le trésor public ait ses sûretés; mais on ne doit

(1) Fenet, t. XV, p. 330.
(2) Voyez n° 235.

pas les lui donner aux dépens de la justice et des droits du vendeur. Il est même nécessaire d'exprimer cette limitation pour prévenir toute inquiétude, et de dire que néanmoins les privilèges du trésor public ne pourront détruire ceux qui existeraient antérieurement à la gestion du comptable.

L'article, dit le procès-verbal, est adopté avec l'amendement du consul (1). Cette discussion renferme, on le voit, les base de la loi de 1807 c'est à sa suite; que l'article 2104 fut définitivement rédigé, sans faire mention du privilège du trésor : A-t-on voulu soustraire ce privilège à l'application de l'article 2105 (2)? Non, sans doute : mais on a voulu seulement, comme l'avait proposé M. Defermon, renvoyer le règlement du privilège du trésor à des lois particulières, sans donner au trésor le droit de faire valoir son privilège sur les immeubles, avant la discussion du mobilier. Remarquez de plus que, si le trésor avait négligé de faire valoir son privilège sur le mobilier, il ne pourrait se présenter pour l'exercer sur les immeubles : car, ainsi que le remarque M. Persil (3), ce serait lui laisser la faculté de favoriser les créanciers chirographaires au préjudice des créanciers hypothécaires ou privilégiés : c'est au surplus ce qui a été décidé par un arrêt de la cour de cassation du 22 août 1836 (4), confirmatif d'un arrêt de la cour de Nancy, à l'égard du privilège du trésor qui s'étend également sur les biens meubles et immeubles pour le recouvrement des frais de justice : et cette solution est complètement applicable au privilège résultant de la loi de 1807 sur les biens des comptables.

260. — L'article 7 impose de rigoureuses obligations aux comptables, aux receveurs d'enregistrement et aux conservateurs des hypothèques.

Ces derniers ne sauraient trop veiller, pour ce qui les concerne, à la ponctuelle exécution de la loi : car leur responsabilité se trouverait gravement compromise, si, par

(1) Fenet, t. XV, p. 357.

(2) Art. 2105. — « Lorsqu'à défaut de mobilier les privilégiés énoncés en l'article 2104 se présentent pour être payés sur le prix d'un immeuble, en concurrence avec les créanciers privilégiés sur l'immeuble, les payements se font dans l'ordre qui suit : — 1° Les frais de justice et autres énoncés en l'article 2101; 2° les créances désignées en l'article 2103.

(3) *Loc. cit.*, p. 223.

(4) Dalloz, 1836, I, 447.

oubli, négligence ou légèreté, ils n'exécutaient pas, dans toute leur rigueur et avec l'exactitude la plus empressée, les prescriptions qu'ils sont chargés d'exécuter (1).

261. — Les inscriptions à prendre d'office sur les biens des comptables du trésor public ne peuvent frapper que les individus nommément désignés dans l'article 7 de la loi du 5 septembre 1807.

Des receveurs de l'enregistrement ayant cru devoir, au vu des actes de mutation, requérir des inscriptions, non seulement contre les comptables que la loi a nommément désignés, mais encore contre des préposés de l'enregistrement, des percepteurs des communes et différents receveurs de droits indirects, il en a été référé au ministre du trésor public. — Après avoir pris sur cet objet l'avis du grand juge, ce ministre a fait connaître, le 14 juillet 1809, que l'inscription, au vu des actes translatifs de propriété, ne doit être prise d'office que contre les comptables que l'article 7 de la loi du 5 septembre indique, et que cet article ne s'applique point à tous les comptables sans distinction.

Une décision du ministre des finances du 21 mars 1809, a également statué qu'il n'y a pas lieu de prendre d'office des inscriptiens hypothécaires contre les percepteurs des contributions directes, attendu qu'ils ne sont pas dénommés dans l'article 7 de la loi de 1807.

262. — Mais si cet article assujettit les principaux comptables du trésor à certaines formalités, destinées à sauvegarder les droits de l'État, il ne s'ensuit pas que les autres comptables soient affranchis du privilége établi par les articles 1 et 2 de la loi, et nous pensons avec M. Paul Pont que l'État est en droit de prendre hypothèque quand il le juge nécessaire sur les biens de tous ses comptables sans exception.

Le contraire avait été décidé par un arrêt de la cour de Colmar du 10 juin 1820; mais la cour de cassation n'a pas adopté cette jurisprudence. Elle a rendu au contraire, le le 5 mars 1855, un arrêt aux termes duquel le trésor a un privilège *immobilier* sur les biens d'un agent comptable

(1) L'administration de l'enregistrement et des domaines a tracé, dans une Instruction du 22 juillet 1809 (Sirey, 10, II, 236), les règles à suivre par les agents du gouvernement pour l'exécution de la loi.

des bâtiments civils, encore bien que cet agent ne figure pas parmi les comptables désignés dans l'article 7 de la loi et qu'il ne soit pas directement soumis à la cour des comptes.

Voici le texte de cet arrêt :

« La cour,

« Attendu qu'il est constaté par l'arrêt attaqué que Rouchaud, agent comptable des bâtiments civils, à Oran, avait en maniement des deniers du trésor, qu'il opérait des recettes et qu'il effectuait des payements ;

« Attendu, en droit, que la loi du 5 septembre 1807 et l'article 2098 du Code civil qui établissent le privilège du trésor sur les biens des comptables, n'admettent aucune distinction entre tous ces comptables qui sont responsables au même titre; que si certains d'entre eux sont atteints, suivant l'article 7 de la loi du 5 septembre 1807, par des prescriptions particulières qui sont autant de garanties spéciales, il n'en résulte pas que les autres, non dénommés dans cet article, ne sont pas assujettis dans leurs biens au privilège du trésor;

« Attendu. . . . .

« Rejette le pourvoi. »

C'est d'ailleurs ainsi que l'administration avait toujours interprété la loi, comme cela résulte de l'instruction du 15 octobre 1807, n° 350, émanée de la direction générale de l'enregistrement et des domaines. Après avoir signalé à l'attention des préposés l'article 7, qui ne désigne qu'un certain nombre de comptables, cette instruction fait remarquer que les articles 8 et 9 prévoient le cas d'aliénation par *tout comptable* des biens affectés aux droits de l'État par privilège ou hypothèque.

« On voit, est-il dit, que ces deux articles comprennent tous les comptables et qu'ils concernent les préposés de l'administration; ainsi, lorsque, par mesure de précaution, une inscription aura été prise contre un receveur de l'enregistrement et des domaines, dont la situation ne serait pas encore entièrement approfondie, il faudra que son compte soit définitivement réglé pour que dans les trois mois, à partir de la notification faite à l'administration, conformément à l'article 2183 du Code civil, le directeur puisse fournir et déposer au greffe du tribunal de la situation des

biens vendus, un certificat constatant l'objet réel de la somme à recouvrer. »

Il est donc constant que, si le trésor ne prend des inscriptions d'office que sur ses principaux comptables, il peut, par mesure de précaution, en prendre, lorsqu'il le juge convenable, contre d'autres comptables non dénommés à l'article 7, et qu'il obtient ainsi contre eux un privilège immobilier, pourvu que l'inscription soit requise dans les délais fixés par la loi.

263. — Le même article 7 autorise l'administration du trésor public, c'est-à-dire le ministre des finances, à permettre l'aliénation des biens du comptable et à lui délivrer à cet effet un certificat portant que cette aliénation n'est pas sujette à l'inscription de la part du trésor.

C'est là un avantage que l'ancienne législation n'accordait pas aux comptables de deniers publics. — La loi laisse toute latitude à cet égard au ministre des finances, qui peut ainsi, sous sa seule responsabilité politique, dispenser les comptables de l'exécution de la loi.

264. — L'article 8 contient l'injonction aux agents du gouvernement, en cas d'aliénation par tout comptable de biens affectés, par privilège ou par hypothèque, aux droits du trésor, de poursuivre, par les voies de droit, c'est-à-dire par voie de contrainte, de saisie-mobilière ou immobilière et d'expropriation forcée, le recouvrement des sommes dont le comptable aura été constitué redevable.

265. — Dans le cas où le comptable ne serait pas actuellement constitué redevable, l'article 9 impose au trésor, dans les trois mois, à compter de la notification qui lui sera faite aux termes de l'article 2183 du Code civil, de fournir et de déposer, au greffe du tribunal de l'arrondissement des biens vendus, un certificat constatant la situation du comptable; à défaut de quoi, ledit délai expiré, la mainlevée de l'inscription du trésor a lieu de droit, et sans qu'il soit besoin de jugement.

266. — Toutefois, argumentant des justifications exigées par l'article 548 du Code de procédure, lorsqu'il s'agit d'obtenir une radiation ou quelque autre chose à faire par un tiers (1), nous pensons que la radiation de l'inscription

(1) Voyez n° 36, chap. Ier.

prise au profit du trésor ne pourrait être obtenue qu'en produisant au conservateur :

1° L'original de la notification faite au trésor, conformément à l'article 2183 du Code civil ;

2° Un certificat du greffier, constatant que plus de trois mois se sont écoulés, à compter de cette notification, sans que le trésor ait déposé au greffe aucun certificat constatant la situation du comptable.

La mainlevée aura également lieu de droit, dans le cas où le certificat du greffier constatera que le comptable n'est pas débiteur envers le trésor public.

On voit, par ces dernières dispositions, que la loi a été faite dans un esprit éloigné de toute étroite fiscalité.

Mais il faut avouer que le dernier paragraphe de l'article 7 et l'article 9 vont complètement contre le but que le législateur s'est proposé, en assujettissant les biens des comptables à un privilège et à une hypothèque légale.

267. — Enfin l'article 10 accorde aux comptables un autre avantage : il veut que la prescription des droits du trésor, établie par l'article 2227 du Code civil (1), coure, au profit des comptables, du jour où leur gestion a cessé, par démission, décès, etc., et non pas seulement du jour de l'apurement de leur compte et de la délivrance du *quitus* définitif portant décharge sans réserve de leur gestion.

Mais le comptable ne serait pas fondé à faire remonter le point de départ de la prescription au jour où les détournements ou omissions de recettes ont eu lieu. La prescription des sommes en capital et intérêts dont il a été constitué débiteur envers le trésor public court à son profit seulement du jour où le débat a été fixé (aff. Grailhe et Delpech, arrêt du conseil d'État du 17 juillet 1872 (voyez *Mémorial des percepteurs*, 1822, p. 545).

M. Persil observe avec raison sur cet article (2), « qu'à l'égard des tiers, des acquéreurs, par exemple, cette prescription doit nécessairement commencer du jour de la transcription des actes de mutation, conformément à

(1) Art. 2227. — L'État, les établissements publics et les communes sont soumis aux mêmes prescriptions que les particuliers et peuvent également les opposer. — Voyez néanmoins le chapitre XIII des *déchéances et prescriptions*.

(1) *Loc. cit.*, p. 33, n° 14, t. Ier.

l'article 2180 du Code civil. » — Par conséquent, le tiers, acquéreur de bonne foi et par juste titre de l'immeuble d'un comptable dont il ignorait la gestion et la qualité, aura prescrit, au bout de dix ans de la date de la transcription de son contrat d'acquisition, le privilège ou l'hypothèque légale du trésor public (Arg., art. 2265, C. civ.).

268. — Suivant l'article 33 de la loi du 11 brumaire an VII, l'effet des inscriptions sur les biens des comptables devait subsister jusqu'à l'apurement définitif des comptes, et six mois au delà.

Bien que cette disposition n'ait pas été reproduite dans la loi du 5 septembre 1807, il est certain que l'effet de l'inscription, soit de privilège, soit d'hypothèque légale du trésor, subsiste jusqu'à ce que le comptable ait obtenu le *quitus* définitif de sa gestion.

C'est ce qui résulte d'un avis du conseil du contentieux du 17 avril 1817, relatif à la validité d'une hypothèque prise contre le sieur Le Roi, ancien comptable de l'administration des finances. Le sieur Le Roi ayant cessé ses fonctions avant la promulgation de la loi du 5 septembre 1807, on s'était demandé si cette loi lui était applicable. Le conseil s'est prononcé pour l'affirmative, et son avis est formulé en ces termes :

« Le conseil du contentieux ne pense pas que la cessation des fonctions d'un comptable lui fasse perdre sa qualité de comptable; elle ne peut se perdre que par l'apurement de sa gestion et jusque-là toutes les lois qui peuvent intervenir sur le mode de règlement des droits du trésor contre ses comptables débiteurs lui sont applicables, s'il se trouve en débet.

« La gestion du sieur Le Roi n'étant pas apurée, la loi du 5 septembre 1807 lui est donc applicable, encore qu'il ait cessé ses fonctions antérieurement à la publication de cette loi. »

D'ailleurs, le conservateur n'opère la radiation que sur la mainlevée qui est donnée, par suite de ce quitus, par le préfet du département de la situation des biens, d'après l'autorisation du ministre des finances.

La radiation des inscriptions prises à la requête de l'agent judiciaire du trésor public doit être opérée sur la

remise des mainlevées authentiques consenties par cet agent, et qui font mention des arrêts de la cour des comptes ou des arrêtés ministériels en exécution desquels elles sont données. (Décisions des ministres des finances et du trésor public des 28 novembre 1808 et 24 février 1809. — Sirey, 10, 2e part., p. 331.)

Le rôle de la cour des comptes, en cette matière, est défini par les articles 13 et 15 de la loi du 16 septembre 1807, ainsi conçus :

« Art. 13. — La cour règlera et apurera les comptes qui lui seront présentés, elle établira par ses arrêts définitifs si les comptables sont quittes, ou en avance ou en débet. — Dans les deux cas, elle prononcera leur décharge définitive et ordonnera mainlevée et radiation des oppositions et inscriptions hypothécaires mises sur leurs biens, à raison de la gestion dont le compte est jugé. — Dans le troisième cas, elle les condamnera à solder leur débet au trésor dans le délai prescrit par la loi. — Dans tous les cas, une expédition de ses arrêts sera adressée au ministre du trésor pour en faire suivre l'exécution par l'agent établi près de lui.

« Art. 15. — La cour prononcera sur les demandes en réduction, en translation d'hypothèques, formées par des comptables encore en exercice, *ou par ceux hors d'exercice dont les comptes ne sont pas définitivement apurés*, en exigeant les sûretés suffisantes pour la conservation des droits du trésor. »

Il résulte encore de ce texte que les hypothèques prises par le trésor contre ses comptables ne tombent pas de plein droit, lorsque ceux-ci cessent leurs fonctions. Ces dispositions sont reproduites dans les articles 419 et 421 du décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique.

269.— Dans le chapitre V, *des Cautionnements*, nous avons exposé, paragraphe VIII, 1re section, les questions de compétence, tant administrative que judiciaire, que la gestion des comptables peut soulever. — Ajoutons ici, que toutes les difficultés relatives aux dispositions de la loi du 5 septembre 1807, sur l'effet, l'inscription et le rang des privilèges et de l'hypothèque légale du trésor, à l'égard, soit des comptables ou de leurs créanciers, héritiers et ayants cause,

soit des tiers, acquéreurs ou autres, soit du trésor, sont toujours de la compétence des tribunaux ordinaires, conformément aux règles tracées par le Code civil et par le Code de procédure. Il en serait de même des contestations qui auraient pour objet de faire déclarer un acte nul, comme entaché de fraude ou de simulation au préjudice du trésor; de faire considérer un tiers comme personne interposée. L'autorité administrative ne serait nullement compétente pour statuer sur ces diverses questions, la loi de 1807 ne lui en ayant pas attribué spécialement la connaissance, et par cela même, l'ayant conservée aux tribunaux ordinaires.

270. — La loi du 28 pluviôse an III, chapitre III, article 8, et celle du 2 messidor an VI, article 10, voulaient que les biens des comptables, saisis pour cause de débet, fussent vendus administrativement et dans la même forme que les domaines nationaux. Mais ces dispositions n'ayant été rappelées ni dans la loi du 11 brumaire an VII, ni dans le Code civil, des doutes s'élevèrent sur leur exécution.

Un avis du conseil d'État du 3 mai 1806, approuvé le 8 du même mois, a décidé que ces lois ont été abrogées par la loi du 11 brumaire an VII; que le Code civil ne contient point d'exception pour la vente des biens des comptables en faillite; qu'ils ne peuvent, par conséquent, être vendus que dans les formes prescrites par le Code civil (1). Cette solution doit être suivie aujourd'hui, car la loi du 5 septembre 1807 n'a introduit sur ce point aucun changement à la règle précédemment tracée par le conseil d'État.

271. — Un avis du même conseil, du 25 février 1808, avait rendu applicables au trésor de la couronne les articles 2098 et 2121 du Code civil, ainsi que la loi du 5 septembre 1807.

« Considérant, dit cet avis, que les dépenses nécessaires pour la représentation de la souveraineté sont essentiellement des dépenses publiques, toujours à la charge du trésor public, soit directement, soit indirectement, par l'affectation d'une somme quelconque pour y faire face; qu'il résulte de là que le trésor de la couronne n'est, à proprement parler, qu'une fraction du trésor public;

(1) Rép. de M. Merlin, v° *Comptable*, p. 313, n° VI.

— que les privilèges dont jouit le trésor public doivent être, par une conséquence nécessaire, communs au trésor de la couronne; que si l'article 2098 du Code civil ne le porte pas textuellement, c'est parce que, à l'époque de sa rédaction, la liste civile n'était pas encore formée, et que le trésor public en acquittait directement les charges ; mais que, la séparation survenue depuis, n'a pu altérer le privilège d'une portion de ce trésor, dont la loi du 5 septembre embrasse l'intégrité dans son esprit et dans son objet;

« Est d'avis que les articles 2098 et 2121 du Code civil, et toutes les dispositions de la loi du 5 septembre 1807, concernant les privilèges du trésor public sur les biens meubles et immeubles des comptables, sont applicables au trésor de la couronne, et doivent lui assurer les mêmes privilèges et hypothèques sur les biens de ses agents comptables.

« En conséquence, les articles 7, 8 et 9 de ladite loi sont communs aux trésoriers, receveurs et payeurs du trésor de la couronne; et les receveurs de l'enregistrement, et les procureurs impériaux sont aussi tenus de se conformer, en ce qui les concerne, aux dispositions de ces articles, dans les cas qui y sont prévus. »

272. — Les communes ne sauraient prétendre à aucun privilège sur les biens de leurs comptables. Celui qui est établi par la loi du 5 septembre 1807 n'existe qu'au profit du trésor (Dalloz, *Répertoire alphabétique*, au mot *privilège*, n° 560).

Quant aux établissements publics, MM. Durieu et Roche, dans leur *Répertoire sur les établissements de bienfaisance*, enseignent qu'ils peuvent exercer un privilège sur les biens de leurs comptables, en vertu de l'article 5 de l'arrêté du 19 vendémiaire an XII. Mais, suivant la plupart des auteurs, cet arrêté serait abrogé, et les établissements publics, comme les communes, n'auraient que l'hypothèque légale qui leur est conférée par l'article 2121 du Code civil.

273. — En terminant l'explication de la loi du 5 septembre 1807, nous ne pouvons nous empêcher de consigner ici les réflexions que l'examen de cette loi nous a suggérées.

Rédigée sous l'influence des idées de l'ancien régime, et à une époque où l'ordre et la régularité dans toutes les branches de l'administration des finances publiques n'étaient

pas encore organisés comme ils l'ont été depuis, cette loi ne nous semble plus nécessaire aujourd'hui.

En effet si, dans des circonstances heureusement fort rares, la loi de 1807 peut garantir les intérêts de l'État, presque toujours elle n'est qu'une gêne apportée à la libre disposition des biens des comptables, qu'elle place, eux et leurs familles, dans un véritable état de suspicion et, pour ainsi dire, d'interdiction légale.

La seule, la véritable garantie pour le trésor, de la fidèle gestion des comptables, devrait être dans le cautionnement qu'il exige de ces titulaires; car le cautionnement est un gage spécial, remis entre les mains de l'État, et qui, dans tous les cas, lui assure un privilège dont l'effet prime tous les autres droits et créances.

La spécialité du gage sera toujours la meilleure garantie pour répondre de la solvabilité ou de la gestion des agents de l'État : on peut augmenter les cautionnements des comptables, s'ils paraissent insuffisants ; mais ces cautionnements offrent des avantages que tous les privilèges ou hypothèques légales ne pourront jamais remplacer ou compléter.

Avec les moyens de surveillance et d'inspection que possède actuellement le trésor public; avec la responsabilité qui, descendant du trésorier-payeur général au comptable inférieur, couvre les fonds de l'État; avec l'obligation des versements plus fréquents que l'administration peut imposer aux fonctionnaires chargés du maniement des deniers publics; avec les facilités chaque jour plus grandes des voies de communications qui permettent de transporter les fonds de l'État presque sans inconvénients; enfin, avec les vérifications annuellement faites par le ministre des finances et la cour des comptes de l'exercice financier des comptables, on a peine à comprendre la nécessité d'une loi qui applique aux comptables de nos jours des dispositions législatives faites pour les partisans et les fermiers généraux de l'ancien régime, alors que l'assiette et le recouvrement des impôts étaient donnés à bail, et qu'aucune garantie n'assurait, soit les redevables, soit l'État, contre les abus et les malversations des financiers.

Ajoutons que la loi elle-même, dans ses articles 7, 8 et 9, affaiblit et annule presque l'effet des précautions qu'elle

ordonne de prendre dans ses premiers articles contre les comptables, puisqu'elle laisse à l'autorité administrative la faculté de renoncer à exercer l'effet de l'inscription de privilège ou d'hypothèque légale du trésor, dans le cas d'aliénation.

Malgré tout l'intérêt que doit justement inspirer la cause du trésor, et bien que nous admettions, en général, avec M. Bigot de Préameneu, dans la discussion du chapitre des privilèges et hypothèques (1), que « les priviléges du trésor public sont dans un ordre supérieur à celui des intérêts privés » ; nous ne poussons pas ce raisonnement jusqu'à vouloir accorder au trésor des garanties et des sûretés, lorsqu'elles ne paraissent pas nécessaires, et que leur effet peut nuire aux droits des tiers. Nous préférons l'opinion du premier consul, qui, dans la même discussion, se rendant aux raisons exprimées par MM. Treilhard et Tronchet, pour astreindre les privilèges et les hypothèques légales du trésor à la charge de l'inscription, disait :

« Il en pourra résulter quelques pertes pour l'État; mais cet inconvénient est moins grand que celui de sacrifier au fisc la sûreté des citoyens. »

Reconnaissons donc que, s'il pouvait résulter quelques inconvénients de l'abrogation de la loi du 5 septembre 1807, il en résulterait l'avantage incontestable de remettre aux comptables l'entière disposition de leurs biens, frappés actuellement d'une sorte d'interdit; d'éviter les interpositions de personnes et les actes simulés; de rendre à de nombreuses familles la sécurité et la liberté qu'elles n'ont pas dans leurs transactions privées; le tout, sans nuire d'une manière sensible aux intérêts du trésor public.

(1) Fenet, t. XV, p. 329.

CHAPITRE VII

DES CONTRAINTES DÉCERNÉES CONTRE LES COMPTABLES ET AUTRES DÉBITEURS DU TRÉSOR.

SOMMAIRE

274. — Motifs qui ont fait établir le droit de contrainte.
275. — Définition de la contrainte.
276. — Lois qui ont attribué au ministre des finances le droit de décerner des contraintes contre les comptables et autres débiteurs des deniers publics.
277. — La contrainte ne saurait être remplacée par aucune autre décision administrative.
278. — Les contraintes emportent hypothèque.
279. — La signification de la contrainte fait courir les intérêts du débet.
280. — Pourvoi devant le conseil d'État.
281. — Les contraintes sont exécutoires sans aucun visa de l'autorité judiciaire.
282. — Les biens des comptables ne peuvent plus être vendus administrativement.
283. — Incompétence des tribunaux.
284. — Le ministre des finances connaît seul, sauf recours au conseil d'État, de tous débats entre comptables.
285. — *Quid*, s'il s'agissait d'un déficit de deniers communaux ?
286. — Suppression de la contrainte par corps en matière administrative.
287. — Arrêtés exécutoires pris par les préfets.
288. — Des contraintes administratives décernées par les comptables des régies financières; elles n'emportent pas hypothèque à l'exception de celles qui émanent de l'administration des douanes.
289. — Des contraintes décernées par les comptables du trésor contre leurs subordonnés.

274. — La nécessité de garantir et protéger les deniers du trésor contre les atteintes, les abus et les malversations de ceux qui en ont le maniement, a fait attribuer au ministre des finances, par exception au droit commun, une voie d'exécution aussi prompte qu'énergique, pour assurer le recouvrement des débets des comptables.

Cette voie extraordinaire est le droit de décerner des contraintes contre les comptables en débet.

275. — On sait que la contrainte, en général, est un mandement décerné contre un redevable de deniers publics ou de droits dus au fisc (définition du *Répertoire* de Merlin, v° *contraintes*).

Pour se former une idée juste et précise de la nature de ce titre, il est nécessaire de rappeler les différentes lois qui avaient établi la contrainte par corps contre les débiteurs de l'État.

276. — La contrainte par corps contre tous les comptables de deniers publics qui les avaient divertis, ou qui étaient en retard pour les verser ou les appliquer aux dépenses qu'ils étaient chargés d'acquitter, était prononcée par les lois antérieures à la Révolution.

Un décret du 8 mars 1793 ordonna la mise en liberté des détenus pour dettes et déclara que la contrainte par corps était abolie ; mais la Convention renvoya en même temps au comité de législation pour faire un rapport sur les exceptions.

Un autre décret du 30 mars de la même année excepta de cette suppression de la contrainte par corps les comptables qui avaient eu, ou qui avaient alors, le maniement des deniers publics, les fournisseurs qui avaient reçu des avances du trésor public et ses autres débiteurs directs.

Le décret du 8 mars 1793 fut rapporté par une loi du 24 ventôse an V, et la contrainte par corps fut rétablie en matière civile.

Cette loi ne concernait point les comptables de deniers publics ; le décret du 30 mars 1793 restait en vigueur. Une loi du 15 germinal an VI détermina d'une manière spéciale les cas dans lesquels la contrainte par corps, dont le principe général avait été rétabli, pouvait être prononcée ; elle prescrivait le mode d'exécution.

L'article 3 du titre Ier de la loi porte que la contrainte par corps a lieu pour versement des deniers publics et nationaux.

Une loi du 12 vendémiaire an VIII prescrit aux entrepreneurs, fournisseurs, soumissionnaires et agents quelconques comptables, depuis la mise en application de la

constitution de l'an III, de remettre, dans le mois, aux divers ministres les comptes de leur gestion et les pièces justificatives.

Le tableau de ceux qui seraient en retard ou en débet devait être remis à l'agent du trésor public chargé de poursuivre les recouvrements par la saisie de leurs biens, meubles et immeubles, et par corps, en cas d'insuffisance de leur fortune patente.

Les poursuites de cette nature ne pouvaient être exercées qu'en vertu d'un titre exécutoire émané de l'autorité compétente et qui en eût reçu la mission spéciale, ce qui n'était pas indiqué dans la loi du 12 vendémiaire.

Une autre loi du 13 frimaire de la même année vint remplir cette lacune et fournit les moyens d'exécution.

Les commissaires de la trésorerie furent chargés de prendre des arrêtés exécutoires contre les fournisseurs, entrepreneurs, soumissionnaires et agents quelconques chargés des services depuis la mise en activité de la constitution de l'an III, soit pour la réintégration des avances, soit pour le recouvrement des débets résultant des comptes arrêtés par les ministres (art. 4).

Les commissaires de la trésorerie furent en même temps autorisés à prendre tous arrêtés aussi exécutoires, tant contre les receveurs et payeurs généraux que contre les différentes régies nationales, et contre ceux qui avaient été chargés d'opérations pour le compte de la trésorerie (art. 1, 2 et 3).

Après la suppression des commissaires de la trésorerie nationale, un arrêté du gouvernement du 18 ventôse an VIII autorisa le ministre des finances, comme spécialement chargé de l'administration du trésor public, à prendre tous arrêtés nécessaires, exécutoires par provision, contre les comptables, entrepreneurs, fournisseurs, soumissionnaires et agents quelconques en débet, dans les cas et aux termes prévus par les lois des 12 vendémiaire et 13 frimaire précédents ; le tout ainsi que les commissaires de la trésorerie y étaient autorisés par lesdites lois.

Sous le régime de la division du ministère des finances en deux services, un arrêté des consuls du 3 nivôse an X avait décidé que le droit de décerner contrainte appartiendrait au ministre du trésor.

L'article 2 prescrit aux ministres de rendre compte, chacun en ce qui le concerne, au gouvernement, dans la décade, et à l'avenir, de mois en mois, du résultat des comptes qui avaient dû être présentés, et des poursuites qui avaient été exercées en exécution des lois.

Un arrêté du gouvernement du 28 floréal an XI a autorisé le ministre du trésor à prendre des arrêtés, exécutoires par provision, contre les préposés des payeurs généraux.

L'article 2 veut que les poursuites à exercer, pour l'exécution des arrêtés du ministre, soient faites à la requête de l'agent judiciaire du trésor.

L'article 3 explique que : « ces poursuites, ayant pour objet d'assurer aux payeurs généraux la rentrée des fonds dont leurs préposés sont comptables envers eux, aux termes de l'article 10 de l'arrêté du 1er pluviôse an VIII, ne préjudicieront en rien, soit aux droits et actions du trésor contre lesdits payeurs généraux, soit à la faculté qu'ils ont d'exercer des poursuites directes et faire tous actes conservatoires qu'ils jugeront nécessaires et propres à mettre à couvert leur responsabilité. »

Tous ces arrêtés ont pris, dans l'usage, le nom général de contraintes; cette dénomination a été adoptée par les décrets ultérieurs et elle s'est maintenue, bien que l'exercice de la contrainte par corps ait été supprimé en matière administrative, comme nous le verrons plus tard.

Un décret du 31 janvier 1806 porte :

« Article 1er. — Le ministre du trésor public pourra décerner des contraintes contre les receveurs particuliers, pour le reliquat des comptes arrêtés entre le receveur général et le receveur particulier, et pour débet résultant des procès-verbaux de vérification des comptes faits, soit par le receveur général, soit par un inspecteur du trésor public, soit enfin par le préfet du département, ou par un commissaire par lui délégué.

« Art. 2. — Ces contraintes seront exécutées provisoirement comme celles autorisées par la loi du 13 frimaire an VIII. »

Les payeurs généraux, mentionnés dans l'arrêté du 28 floréal an XII, ayant été supprimés, on s'était demandé si le principe qu'il a posé pouvait s'appliquer à tous les pré-

posés comptables, lorsque ces préposés ont fait personnellement la recette des deniers publics. La question a été tranchée par un décret du 12 janvier 1811, ainsi conçu :

« ..... Sur le rapport de notre ministre des travaux publics, tendant à faire décider si ceux qui ont pris part à la manutention des deniers publics, comme comptables indirects ou agents des comptables directs, doivent, en cas de débet et de détournement de deniers, constatés selon les formes employées à l'égard des comptables directs, être, comme eux, poursuivis et contraints par corps, sur l'ordre de notre ministre du trésor public, et à la diligence de l'agent judiciaire; vu les lois des 12 vendémiaire et 13 frimaire an VIII, l'arrêté du gouvernement du 18 ventôse suivant; vu aussi l'arrêté du 28 floréal an XI.....

« Notre conseil d'État entendu.....

« Article 1er. — Le mode de poursuite réglé par les lois des 12 vendémiaire et 13 frimaire an VIII, et par les arrêtés du gouvernement des 18 ventôse an VIII et 28 floréal an XI, pour le recouvrement des débets des comptables directs du trésor public, est déclaré commun à tous agents ou préposés des comptables du trésor, lorsque ces mêmes agents ou préposés ont fait personnellement la recette des deniers publics. »

Les pouvoirs conférés au ministre des finances sont expressément rappelés dans un avis du conseil d'État du 28 messidor an XII, approuvé par l'empereur le 11 thermidor suivant.

Le ministre des finances, est-il dit dans cet avis, est maintenant investi par les lois des 12 vendémiaire et 13 frimaire an VIII du pouvoir de prendre des arrêtés exécutoires contre tous rétentionnaires de deniers publics.

Le conseil d'État a décidé, par un décret du 12 septembre 1813, que tout individu qui s'immisce dans la perception des deniers publics, comme mandataire du percepteur, devient justiciable de la juridiction administrative pour toute contestation entre lui et le percepteur, relativement à sa gestion de mandataire.

Quant aux agissements qui peuvent rendre un agent, chargé du maniement des deniers publics, comptable du trésor, le conseil d'État a décidé que la simple remise des

fonds suffisait. Dans ce cas, c'est au ministre sous les ordres duquel est placé ce comptable, qu'il appartient de vérifier et de prononcer le débet à sa charge. (Conseil d'État, 10 juillet 1874.)

Un avis du conseil d'État du 28 ventôse an XII a également approuvé une contrainte décernée contre le mandataire du payeur d'Italie.

Le conseil d'État (ordonnance du 3 septembre 1844) a enfin validé une contrainte décernée contre un notaire qui avait perçu à tort les arrérages de rente dont la propriété aurait dû faire retour à l'État. A l'appui de la validité de cette contrainte, le ministre faisait valoir les considérations suivantes :

« Le droit de décerner contrainte est inhérent à la souveraineté, car il comprend le commandement et l'emploi de la force; il ne peut donc être donné que par la loi.

« Je ne tiens ce droit, je le reconnais, que de la loi du 28 ventôse an VIII, mais les expressions de cette loi et des autres auxquelles elle se réfère ne sont point restrictives, comme on le prétend, mais seulement énonciatives. Non seulement la contrainte peut être décernée contre les comptables, entrepreneurs, fournisseurs, et agents quelconques en débet, mais encore contre tous les débiteurs du trésor et tous autres rétentionnaires de deniers publics, à quelque titre que ce soit. Ce pouvoir donné au ministre des finances dérive de la nature même des choses. La loi sur la séparation des pouvoirs ne permet pas aux tribunaux de connaître des actes de l'administration et presque toujours les droits du trésor reposent sur des documents ou des titres administratifs. Or, l'administration ne pouvant demander un titre exécutoire aux tribunaux contre ceux de ses débiteurs qui ne sont ni comptables ni fournisseurs, serait complétement désarmée, s'il ne lui appartenait pas de les poursuivre, en vertu de contraintes ministérielles; mais il n'en est point ainsi, et toujours la loi du 28 ventôse an VIII a été considérée comme donnant au ministre des finances, en sa qualité d'administrateur du trésor, un droit de contrainte contre tous ses débiteurs, quels qu'ils soient. »

Cependant, un arrêt du conseil d'État du 18 août 1856,

basé sur le règlement du 28 novembre 1837 pour la perception des produits des écoles vétérinaires, et sur l'instruction générale du 17 juin 1840 sur le service de la comptabilité a annulé une contrainte décernée par le ministre des finances contre un ancien élève de l'école d'Alfort, débiteur envers le trésor du prix de sa pension.

Cette décision est inconciliable avec la précédente, qui autorise à contraindre tous débiteurs ou rétentionnaires de deniers publics. Le droit de contraindre les débiteurs de cette catégorie doit cependant résulter du fait qu'ils sont détenteurs de deniers publics, et les raisons que nous venons de donner pour justifier la nécessité de ce mode spécial de poursuites, existent de même dans ce cas.

277. — La procédure par voie de contrainte, dans les cas où elle est autorisée par des lois spéciales contre les débiteurs de l'État, étant exceptionnelle, la contrainte ne pourrait être remplacée par aucun autre acte administratif, telle qu'une décision ministérielle ou un arrêté préfectoral. En effet, la force exécutoire dont la contrainte est revêtue, et qui rend possibles les poursuites, par voie de commandement, ne se retrouve pas dans la décision ministérielle ou l'arrêté préfectoral; ces actes ne constituent qu'une simple mise en demeure, et ne peuvent ni remplacer la contrainte, ni dispenser de sa signification (cassation, 22 novembre 1864. — D. P., 65, I, 161).

278. — Les contraintes ministérielles sont, par l'avis du conseil d'État du 25 thermidor an XII, assimilées aux jugements des tribunaux ordinaires, quant aux effets et à l'exécution.

Cet avis provoqué par le ministre du trésor, porte ce qui suit :

« Le conseil d'État,

« Considérant que les administrateurs auxquels les lois ont attribué, pour les matières qui y sont désignées, le droit de prononcer des condamnations ou de décerner des contraintes, sont de véritables juges, dont les actes doivent produire les mêmes effets et obtenir la même exécution que ceux des tribunaux ordinaires;

« Que ces actes ne peuvent être l'objet d'aucun litige devant les tribunaux ordinaires sans troubler l'indépen-

dance de l'autorité administrative garantie par les constitutions de l'empire français.

« Est d'avis :

« 1° Que les condamnations et les contraintes émanées des administrateurs, dans les cas et pour les matières de leur compétence, emportent hypothèque de la même manière et aux mêmes conditions que celles de l'autorité judiciaire;

« 2° Que, conformément aux articles 2157 et 2159 du Code civil des Français, la radiation non consentie des inscriptions hypothécaires, faites en vertu de condamnations prononcées ou de contraintes décernées par l'autorité administrative, doit être poursuivie devant les tribunaux ordinaires, mais que, si le fond du droit y est contesté, les parties doivent être renvoyées devant l'autorité administrative. »

On a pourtant contesté que l'hypothèque judiciaire établie par l'article 2123 du Code civil pût résulter d'une contrainte ministérielle, par le motif que la loi ne permet de prendre une inscription de ce genre, qu'en vertu d'un jugement, et en alléguant que la contrainte est un acte unilatéral, qui ne peut être assimilé au quasi-contrat résultant d'une décision de l'autorité judiciaire. Mais cette théorie n'a pas été admise par les tribunaux.

Un jugement du tribunal civil de Toulouse, en date du 24 juillet 1876, basé sur les trois avis du conseil d'État cités plus haut, a rejeté la demande en radiation d'hypothèque formée contre le ministre des finances par un redevable du trésor.

279. — Aux termes de l'article 1153 du Code civil, les intérêts d'une créance sont dus depuis le jour de la demande en justice, sauf le cas où la loi les fait courir de plein droit. Cette règle ne pouvait recevoir son application dans le cas de débet envers l'État, car il n'y a pas alors de demande en justice, les droits du trésor résultant d'une décision administrative. On a décidé que la signification à partie de la contrainte ministérielle ferait courir les intérêts (conseil d'État, arrêt du 21 mai 1817). Toutefois, cette règle n'est pas absolue; en ce qui concerne les comptables, le principe est même que les intérêts courent de plein droit; on les considère comme des mandataires du trésor, et, à ce titre,

ils sont soumis à l'obligation imposée par l'article 1996 du Code civil aux mandataires ordinaires.

280. — Il résulte des textes de lois sus-énoncés, que les contraintes ministérielles sont exécutoires par provision. Cette exécution ne saurait être arrêtée par une opposition suivie d'une assignation devant les tribunaux.

C'est devant le conseil d'État, juge ordinaire du second degré en matière contentieuse administrative et à l'exclusion de toute autre juridiction (arrêt du 8 mars 1827), que le recours contre les actes dont il s'agit doit être porté, suivant les formes et dans les délais prescrits par les articles 11 et 13 du décret du 22 juillet 1806, contenant règlement sur les affaires contentieuses soumises à ce tribunal. — Un grand nombre de décisions judiciaires ont été rendues en ce sens; voir notamment un jugement du tribunal de Toulouse, du 7 décembre 1875.

Le pourvoi n'est pas suspensif, s'il n'en est autrement ordonné; toutefois un avis du conseil d'État, du 9 février 1808, approuvé par le chef de l'État, le 21 février, décide que « la faculté de se pourvoir au conseil d'État contre les actes administratifs ne peut suspendre leur exécution provisoire et empêcher toutes saisies de droit, mais ce ne peut être qu'après le délai de trois mois fixé pour le pourvoi par le décret réglementaire du 22 juillet 1806, ou après qu'il aura été statué sur ce pourvoi, qu'on peut faire procéder à l'adjudication définitive par expropriation forcée. »

281. — Les contraintes ministérielles sont exécutoires sans aucun visa de l'autorité judiciaire. Un débiteur du trésor poursuivi en vertu de ces actes a soutenu que les poursuites étaient nulles comme faites en vertu d'un titre qui ne portait pas, conformément à l'article 545 du Code de procédure civile, le même intitulé que les lois et qui n'était pas suivi d'un mandement; mais cette prétention n'était pas fondée. L'article 545 ne s'applique pas aux contraintes décernées par l'autorité administrative à laquelle les lois n'ont pas imposé l'accomplissement des formalités que cet article prescrit; les anciennes lois, et les arrêtés et décrets précités qui ont autorisé l'administration à décerner des contraintes, sans les assujettir à aucune formalité, sont toujours en vigueur, et si l'article 1041 du même code abroge

expressément toute loi, coutume, usage et règlement relatifs à la procédure civile, il est reconnu que cette abrogation ne saurait s'étendre à la législation qui protège le trésor.

C'est ce qui résulte notamment du décret du 18 août 1807, portant que : « les dispositions de l'article 1041 ne peuvent s'étendre aux affaires qui intéressent le gouvernement et qui se régissent par des lois spéciales, soit en simplifiant la procédure, soit en employant des formes différentes. » En outre, l'article 2070 du Code civil porte expressément qu'il n'est pas dérogé aux lois particulières qui concernent l'administration des deniers publics.

282. — Suivant la loi du 2 messidor an VI, article 10, si, trois mois après l'établissement du séquestre, les comptables n'ont pas présenté leurs comptes ou bordereaux de comptes, ils seront contraints par la vente de leurs biens, et cette vente devait avoir lieu en la même forme que pour les domaines nationaux.

Aujourd'hui la vente des biens de comptables ne pourrait plus être faite administrativement : c'est ce qui résulte d'un avis du conseil d'État du 3 mai 1806, qui a décidé que : « la loi du 28 pluviôse an III et celle du 28 messidor an VI ont été abrogées par celle du 11 brumaire an VII, et que le Code civil ne contient point d'exception pour la vente des biens des comptables en faillite; qu'ils ne peuvent par conséquent être vendus que dans les formes prescrites par le Code civil. »

283. — En thèse générale, les tribunaux civils ne sont pas compétents pour statuer sur les contestations qui pourraient s'élever à l'occasion d'une contrainte décernée par le ministre : ainsi, dans le cas où le ministre aurait décerné une contrainte pour débet contre un comptable et sa caution, si la caution forme opposition et conteste la validité de son acte de cautionnement, la contestation doit être portée, non devant l'autorité judiciaire, mais devant l'autorité administrative.

De même, les tribunaux ordinaires sont incompétents pour prononcer un sursis à l'exécution d'une décision ministérielle constitutive d'un débet. C'est à l'autorité administrative seule, à l'exclusion de l'autorité judiciaire, qu'il appartient d'apprécier la validité et le mérite d'une con-

trainte décernée par le ministre des finances contre un individu débiteur de certaines sommes envers le trésor public, et qui le met en demeure de payer les sommes sus-énoncées (conseil d'État, 21 janv. 1847, Hamelin).

La compétence des tribunaux ne peut s'appliquer, ainsi que l'a reconnu le grand juge, dans une lettre au ministre des finances du 22 avril 1806, qu'en ce qui concerne la validité des saisies, celle des ventes sur expropriation forcée, les questions d'ordre et de préférence entre les créanciers, et une multitude d'autres questions auxquelles l'exécution des poursuites et la validité ou l'irrégularité de la procédure peuvent donner lieu.

En résumé, les tribunaux administratifs connaissent seuls de la validité des contraintes; quant aux contestations sur les actes de procédure relatifs à leur exécution, elles sont de la compétence des tribunaux ordinaires (arrêt du conseil d'État, 5 juin 1845).

284. — Le ministre des finances connaît seul, sauf recours au conseil d'État, de tout débat entre comptables.

Il statue seul, par arrêté exécutoire par provision, sur le débet ou déficit des comptables ressortissant à l'administration des finances ; et s'il s'élevait, entre le comptable et le ministre, une contestation relativement au véritable chiffre du débet, dans aucun cas les tribunaux ne seraient compétents pour en connaître ; mais la décision du débat appartiendrait, en premier ressort, au ministre et non au conseil de préfecture, et, en dernier ressort, au conseil d'État.

285. — Lorsqu'un déficit peut porter sur des deniers communaux ou appartenant à des établissements charitables, le ministre des finances doit se concerter, pour la décision à prendre, avec le ministre de l'intérieur, conformément aux articles 10 de l'ordonnance du 19 octobre 1826 et 8 de l'ordonnance du 17 septembre 1837, sauf recours au conseil d'État.

286. — Le dernier paragraphe de l'article 10 de la loi du 2 messidor an VI prescrit que les comptables en débet envers l'État seront contraints par corps pour le payement de leur dette. La loi du 17 avril 1832 avait laissé subsister ces dispositions, mais elles ont été abrogées par celle du 22 juillet 1867.

Bien que cette loi ne fasse pas une mention expresse des dettes envers le trésor, on doit les considérer comme ne pouvant plus donner lieu à l'exercice de ce mode de poursuites. En effet, ces créances sont des créances civiles soumises aux règles du droit commun; on lit d'ailleurs dans l'exposé des motifs de cette loi :

« Il ne s'agit ici ni des amendes, ni des frais judiciaires dus au trésor par les condamnés; ces créances sont régies par des principes particuliers, elles ont un caractère spécial qui appellera plus tard notre attention. Nous ne nous occupons en ce moment que des obligations contractées envers l'État, et que nous appellerons des créances civiles, parce que cette expression, dont l'exactitude est contestable, distingue nettement, des amendes et des frais de justice, les dettes dont nous voulons parler. »

La contrainte par corps a donc été entièrement abolie en ce qui concerne les créances du trésor, et la loi du 19 décembre 1871 ne l'a remise en vigueur que pour le payement des frais, amendes et dommages-intérêts dus à l'État.

On sait que le service du recouvrement des frais et condamnations pécuniaires est confié aux percepteurs des contributions directes, aux termes de la loi du 29 décembre 1873.

Une instruction du 20 septembre 1875 règle en détail les conditions de ce service.

M. Géraud, directeur de l'enregistrement du département de la Seine, auteur d'ouvrages utilement consultés, a publié un manuel très complet des opérations des comptables chargés de ce recouvrement.

287. — Les arrêtés que les préfets sont autorisés dans certains cas à prendre contre les comptables des communes et des établissements publics sont exécutoires sans l'intervention des tribunaux ordinaires (avis du conseil d'État du 24 mars 1812).

288. — Il ne faut pas confondre avec les contraintes ministérielles, qui sont de véritables jugements, celles que peuvent décerner, suivant les lois et règlements, les receveurs des régies financières : celles-ci ne sont pas des actes de juridiction, mais plutôt une mise en demeure de payer les contributions et droits dus à l'État; elles peuvent être

attaquées par voie d'opposition devant les tribunaux. Ces contraintes ne sont que le titre explicatif de la demande formulée par les agents de l'État contre les redevables et contribuables, et l'on comprend facilement qu'elles ne sauraient appliquer à l'État un droit définitif. Elles n'obtiennent force exécutoire que lorsqu'elles ont été au préalable visées par l'autorité judiciaire, en matière d'enregistrement, de douanes, de contributions indirectes et d'octrois, et par les sous-préfets en matière de contributions directes. Enfin, d'après la jurisprudence de la cour de cassation, elles n'emportent pas hypothèque, à l'exception de celles qui sont décernées par l'administration des douanes. Un avis du conseil d'État du 12 décembre 1811 porte, en effet, que les contraintes décernées par l'administration des douanes, pour le recouvrement des droits dont elle fait crédit ou pour défaut de rapport des certificats de décharge des acquits à caution, emportent hypothèque. Notons néanmoins que, dans ce cas, l'hypothèque ne résulte pas de la contrainte : elle est fondée sur ce qu'aux termes de la loi du 22 août 1791, titre XIII, article 23, le gouvernement a hypothèque en vertu de la soumission du redevable du droit de douane, lorsque cette soumission est dûment enregistrée.

Le même droit ne devrait-il pas être attribué aux autres régies financières ? La question est délicate et controversée.

La régie de l'enregistrement ayant cru devoir prendre des inscriptions en vertu d'une contrainte décernée pour le recouvrement des droits de mutation par décès, les inscriptions furent annulées par un arrêt de la cour d'Amiens, du 1er mars 1825 ; la régie se pourvut en cassation contre cet arrêt : elle faisait observer que ce n'est pas comme jugement, mais comme acte administratif, que la contrainte devenue exécutoire emporte hypothèque ; que, d'un autre côté, la possibilité d'une opposition à la contrainte n'empêchait pas que cet acte administratif ne fût un titre suffisant pour conférer hypothèque, quand il n'est pas survenu d'opposition, et que toute inscription prise en vertu de ce titre, non encore attaqué, ne fût valable et efficace ; qu'à cet égard il en est des contraintes comme des jugements par défaut qui confèrent hypothèque, quoiqu'ils puissent être éventuelle-

ment paralysés par une opposition formée à la requête du défaillant.

Ces moyens, d'abord accueillis par un arrêt d'admission, ont été définitivement rejetés par un arrêt de la chambre civile de la cour de cassation, rendu le 28 janvier 1828, d'après les motifs suivants :

« Considérant que la régie ne cite aucune loi qui attribue le droit d'hypothèque aux contraintes décernées par les receveurs ;

« Que l'avis du conseil d'État des 16-25 thermidor an XII ne s'applique qu'aux contraintes que les administrateurs ont droit de décerner en qualités de juges, et sans que ces actes puissent être l'objet d'aucun litige devant les tribunaux ;

« Que l'avis du conseil d'État du 29 octobre-12 novembre 1811 ne dispose qu'en faveur de la régie des douanes et pour le cas où l'article 13 du titre XIII de la loi du 22 août 1791 lui donne d'ailleurs hypothèque sur les biens des redevables, d'où il suit que la régie de l'enregistrement ne peut exciper d'aucun de ces avis,

« La cour rejette, etc..... »

Cet arrêt est conforme à la doctrine enseignée par Troplong (*Privilège*, n° 447), Durieu (*Poursuites en matière de contributions indirectes*, tome Ier, p. 466) et Dalloz (*Contributions indirectes*, nos 23 et 24); mais un grand nombre d'auteurs soutiennent l'opinion contraire. Nous citerons notamment Duranton, Foucard (*Droit administratif*), Aubry et Rau, Serrigny (*Organisation de la comptabilité et de la procédure contentieuse et administrative*, n° 1341), E. Valette et Pont. Le législateur, dit M. Serrigny, a eu pour but « de donner à l'État des jugements provisoires, sans frais, sous le nom de *contraintes*. Si les contraintes ne procurent pas aux administrations financières l'hypothèque judiciaire, le but de la législation exceptionnelle sera manqué et l'État sera forcé de poursuivre à grands frais ses débiteurs devant les tribunaux pour avoir des titres hypothécaires contre des individus peu solvables ; car ce sont précisément ceux-là qui ne payent pas sans poursuites. »

On peut citer en faveur de ce système un arrêt de la cour de Lyon du 7 août 1829, rendu au profit de l'administration

des contributions indirectes et en vertu duquel cette administration prenait inscription contre ses débiteurs, toutes les fois que cette mesure était nécessaire pour la conservation de ses créances. Mais, tout récemment, ce droit lui a été refusé par un arrêt de la cour de Paris, du 16 décembre 1879, inséré dans la *Gazette des Tribunaux*, le 30 du même mois. Un pourvoi formé contre cet arrêt devant la cour de cassation vient d'être rejeté par la chambre des requêtes (9 novembre 1880).

Cette jurisprudence cause à l'État un grave préjudice, et il est à désirer qu'une loi étende à toutes les régies financières le bénéfice de la disposition intervenue en faveur de l'administration des douanes.

289. — L'ancienne législation avait donné aux comptables du trésor des moyens de contrainte contre leurs subordonnés. La déclaration du 17 mars 1738 voulait que les comptables qui, par l'étendue de leurs fonctions, étaient obligés d'avoir des préposés dans les provinces, eussent sur ces préposés les mêmes droits et privilèges que l'État avait sur eux-mêmes, et qu'ils les exerçassent de la même manière.

Plus tard est intervenue une autre loi, celle du 17 brumaire an V, portant ce qui suit :

« Art. 10. — Les percepteurs des communes seront tenus, à l'avenir, de verser le produit de leurs recettes, chez le receveur du département ou entre les mains des préposés, au moins une fois par décade. Ceux qui seront en retard y seront contraints par une escorte de gendarmerie dont ils seront tenus de payer les frais.

« Art. 12. — Les obligations ci-dessus imposées aux percepteurs vis-à-vis des receveurs sont rendues communes, vis-à-vis de ces derniers, à leurs préposés dans les anciens arrondissements de ce district. »

Par ces dispositions, la loi conférait aux receveurs généraux le droit de contrainte contre leurs préposés dans les différents arrondissements de leur département.

Les lois des 2 octobre 1791, 22 brumaire an VI et 3 frimaire an VII, article 153, autorisaient également l'emploi des contraintes contre les percepteurs. Elles ont été décernées successivement par les directoires de districts et par

les autres autorités dont les dénominations ont changé avec les différentes organisations qui se sont succédé pendant cette période.

Enfin, un arrêté des consuls du 16 thermidor an VIII, ayant principalement pour objet de régler l'emploi des contributions, statue (art. 18) « qu'elles seront décernées par les receveurs particuliers contre les contribuables et (art. 33) *contre les percepteurs qui auront diverti les deniers publics.* »

Cette dernière disposition est restée en vigueur; mais il n'en est pas de même de celles qui concernaient les préposés des receveurs généraux dans les arrondissements.

Ces préposés étaient les agents des comptables, qui les nommaient et exigeaient d'eux des cautionnements, s'ils le jugeaient convenable. En vertu de la loi du 27 ventôse an VIII, ils ont été supprimés et remplacés par les receveurs particuliers, nommés directement par l'État, et la loi du 17 brumaire an V n'a pas paru de plein droit applicable à ces derniers. Une loi spéciale aurait été nécessaire à cet effet; elle n'a pas été rendue; cette lacune a même donné lieu à de grandes difficultés pour le recouvrement des débets des receveurs particuliers. Le trésor n'avait alors contre eux aucun droit de contrainte. Quant aux trésoriers généraux, ils n'auraient pu poursuivre leurs subordonnés qu'avec le secours de l'autorité judiciaire, et celle-ci se serait rendue juge d'un compte qui, bien que n'existant qu'entre le comptable et le préposé, formait nécessairement l'un des éléments du compte du premier à la comptabilité publique. Ce mode de procéder eût exposé à des diversités dans les jugements, puisque l'autorité judiciaire aurait pu admettre, dans le compte du subordonné, des dépenses qui auraient été rejetées du compte du comptable direct, comme n'étant pas légalement justifiées. Pour éviter ces inconvénients, les représentants du trésor avaient pensé à faire attribuer aux receveurs généraux le droit de contrainte, qui leur avait autrefois appartenu; mais ce projet n'a pas eu de suite, des doutes s'étant élevés sur le point de savoir si les trésoriers généraux étaient responsables de la gestion des receveurs particuliers. Ces doutes provenaient des termes de la loi du 28 ventôse an VIII, qui ne prononçait pas exactement cette

responsabilité. C'est dans cet état de choses qu'est intervenu le décret du 31 janvier 1806, que nous avons mentionné plus haut et d'après lequel les contraintes contre les receveurs particuliers sont décernées par le ministre des finances.

Depuis lors, le principe de la responsabilité des trésoriers généraux a été consacré par le décret du 4 janvier 1808, l'ordonnance du 31 mai 1838 et le décret du 31 mai 1862, sur la comptabilité publique (art. 336). Néanmoins, le droit de contrainte ne leur a pas été rendu; mais quand ils ont couvert de leurs deniers personnels le déficit de leurs subordonnés, comme ils y sont contraints par les règlements, ils sont subrogés aux droits du trésor (art. 337 du décret du 31 mai 1862). Celui-ci leur remet alors la contrainte qu'il a lui-même décernée contre le receveur particulier en déficit; il consent en leur faveur un acte de subrogation notarié, lequel est enregistré au droit fixe de 1 franc, conformément à la décision ministérielle du 19 mai 1812. Porteur de cette contrainte et de l'acte sus-énoncé, le trésorier général a entre les mains un titre exécutoire, qui lui permet d'exercer les poursuites sans l'intervention des tribunaux.

Si aucune contrainte ministérielle n'avait été décernée, le trésorier général serait obligé de s'adresser aux tribunaux pour avoir un titre exécutoire. Il en serait de même, si un comptable avait soldé de ses deniers le montant d'un déficit dont ses prédécesseurs auraient ensuite été déclarés responsables par l'administration. Afin d'obtenir le recouvrement de ses avances, il devrait intenter à ses prédécesseurs une action civile devant les tribunaux de droit commun. En pareil cas, l'autorité judiciaire n'aurait pas à s'immiscer dans la liquidation du débet, il lui appartiendrait seulement de prononcer contre qui de droit une condamnation au payement des sommes fixées par des décisions administratives (arrêt de la cour d'appel de Paris du 13 décembre 1873, *Gazette des Tribunaux* du 21 du même mois).

CHAPITRE VIII

PRIVILÈGE DU TRÉSOR PUBLIC POUR LE RECOUVREMENT DES FRAIS DE JUSTICE EN MATIÈRES CRIMINELLE, CORRECTIONNELLE ET DE POLICE.

SOMMAIRE

290. — État de l'ancienne législation jusqu'en 1791.
291. — Suppression, à cette époque, des amendes arbitraires.
292. — Loi du 18 germinal an VII sur les frais de justice criminelle.
293. — Elle est modifiée, en ce qui concerne les droits attribués à la partie civile, par la loi du 5 pluviôse an XIII.
294. — Loi du 5 septembre 1807, actuellement en vigueur.
295. — Esprit général de cette loi.
296. — Elle accorde un privilège pour les sommes dues pour la défense personnelle des accusés; — quel est le rang de ce privilège?
297. — Nécessité de l'inscription du privilège du trésor dans les deux mois du jugement de condamnation; — même en matière de cautionnement de liberté provisoire.
298. — Limitation du privilège sur les immeubles.
299. — Actes frauduleux souscrits par le condamné.
300. — Distinction entre les aliénations qu'il a consenties à titre gratuit, et celles à titre onéreux.
301. — Le privilège du fisc ne peut atteindre les biens aliénés avant le jugement de condamnation.
302. — Le trésor, lorsqu'il n'a pas fait inscrire son privilège dans la quinzaine de la transcription, conserve-t-il au moins un droit sur le prix, en prenant inscription dans les deux mois à compter du jugement de condamnation?
303. — Le trésor ne conserve son privilége qu'autant qu'il a pris inscription avant la transcription effectuée.
304. — Le privilège sur les immeubles du condamné ne s'exerce qu'après discussion du mobilier.
305. — Rang dans lequel s'exerce ce privilège, relativement aux créanciers dont les titres sont antérieurs.
306. — Il prime toutes créances autres que celles spécifiées par les art 2101 et 2102 du Code civil.
307. — Le privilège du trésor ne s'étend pas aux amendes.
308. — Les frais doivent être liquidés par le jugement ou l'arrêt de condamnation.
309. — *Quid*, s'il y a eu recours en cassation contre un arrêt qui ne liquide point les frais?
310. — Règles établies pour le recouvrement des frais de justice criminelle, confié aux percepteurs.

311. — Droit conféré au trésor, d'exercer la contrainte par corps pour le recouvrement des frais et amendes au criminel.
312. — Ordre dans lequel vient le privilège du trésor pour le recouvrement des frais de justice criminelle.

290. — Sous l'ancien régime, les frais des procès criminels étaient à la charge du roi ou des seigneurs justiciers, quand il n'y avait point de partie civile, mais quand il y en avait une, c'était elle qui avançait tous les frais (1).

On tenait pour certain dans tous les parlements, ceux de Douai et de Nancy exceptés (2), que, quoique les accusés fussent convaincus du crime qu'on leur avait imputé, néanmoins les juges ne pouvaient point les condamner aux dépens envers le roi, ni envers les seigneurs, d'après la maxime : *quia fiscus gratis semper laborat* (3). Maxime doublement fausse, car si on ne condamnait pas les coupables aux frais de leurs procès criminels, on leur infligeait immédiatement une amende arbitraire pour en tenir lieu : et le recouvrement de cette amende était assuré par un privilège sur leurs meubles et par une hypothèque sur leurs immeubles, afin que le fisc, *qui gratis semper laborat*, non seulement n'y perdît rien, mais fût largement indemnisé de ses avances.

Plusieurs déclarations du roi avaient statué sur cet objet, notamment celles des 21 et 24 mars 1671, 13 juillet 1700 et 16 août 1707. Cette dernière déclaration fixa la législation, et demeura en vigueur jusqu'en 1791.

291. — A cette époque, le Code pénal et les lois postérieures ayant supprimé presque entièrement les amendes, avaient laissé à la charge du trésor public tous les frais de procédure, sans aucun moyen de remboursement ou d'indemnité.

292. — La loi du 18 germinal an VII vint, avec raison, au secours du trésor public. « Il est naturel, en effet, que tout homme, reconnu coupable d'un délit, répare, sur ses propres biens, le tort qu'il a fait à la société en la mettant dans la nécessité de faire des dépenses pour le poursuivre et le faire condamner (4) .»

(1) Ferrière, *Dict. de droit*, v° *Frais en procès criminels*, p. 671.
(2) Merlin, *Rép.*, v° *Frais des procès criminels*, 5e édition, p. 3.
(3) Ferrière, v° *Fisc*, p. 659.
(4) Merlin, *Rép.*, *loc. cit.*

La loi du 18 germinal voulut donc que tout jugement, portant condamnation à une peine quelconque, prononçât en même temps au profit du trésor, le remboursement des frais auxquels la poursuite et la punition des délits auraient donné lieu, en réservant néanmoins la préférence aux indemnités accordées à ceux qui auraient souffert un dommage résultant du délit, par application, sans doute de la loi, 11, Dig., *De jure fisci : non possunt ulla bona ad fiscum pertinere, nisi quæ creditoribus superfutura : id enim bonorum cujusque intelligitur, quod ære alieno superest.*

Tel était l'état de la législation lorsque le Code civil parut.

L'article 2098, nous l'avons expliqué (1), posa seulement d'une manière générale le principe d'un droit de privilège au profit du trésor public, pour le recouvrement de ses diverses créances, laissant aux lois spéciales le soin de régler, suivant chaque cas, l'exercice de ce droit.

293. — La loi du 5 pluviôse an XIII, relative à la diminution des frais de justice en matière criminelle ou correctionnelle, fit un premier pas dans la voie de ce règlement.

Elle disposa, dans son article 4, qu'en matière correctionnelle, ceux qui se constitueraient parties civiles seraient personnellement chargés des frais de poursuites, instruction et signification des jugements : et, qu'en toute affaire criminelle, la partie publique serait seule chargée des frais d'exécution : qu'elle ferait l'avance des frais d'instruction, expédition et signification des jugements, du remboursement desquels ceux qui se seraient constitués parties civiles, seraient personnellement tenus, sauf, dans tous les cas, le recours des parties civiles contre les prévenus ou accusés qui auraient été condamnés (2).

Il résulte de cet exposé qu'un droit de préférence fut d'abord accordé au trésor à l'encontre de la partie civile ; mais ce droit, à l'égard des autres créanciers du condamné, dont le principe avait été posé par l'article 2098 du Code, ne fut réglé définitivement que par la loi du 5 septembre 1807,

(1) Voyez le chap. VI, n° 233.

(2) Aujourd'hui, suivant l'article 368 du Code d'instruction criminelle, dans les affaires soumises au jury, la partie civile qui n'aura pas succombé n'est jamais tenue des frais. — Dans le cas où elle en aurait consigné, en exécution du décret du 18 juin 1811, ils doivent lui être restitués.

relative au mode de recouvrement des frais de justice en matière pénale (1).

294. — Cette loi porte :

« Article 1er. — En conséquence de l'article 2098 du Code civil, le privilège du trésor public est réglé de la manière suivante, en ce qui concerne le remboursement des frais dont la condamnation est prononcée à son profit, en matière criminelle, correctionnelle et de police.

« Art. 2. — Le privilège du trésor public sur les meubles et effets mobiliers des condamnés ne s'exerce qu'après les autres privilèges et droits ci-après mentionnés, savoir :

« 1° Les privilèges désignés aux articles 2101 et 2102 du Code civil ;

« 2° Les sommes dues pour la défense personnelle du condamné, lesquelles, en cas de contestation de la part de l'administration des domaines, seront réglées, d'après la nature de l'affaire, par le tribunal qui aura prononcé la condamnation.

« Art. 3. — Le privilège du trésor public sur les biens immeubles des condamnés n'aura lieu qu'à la charge de l'inscription dans les deux mois, à dater du jour du jugement de condamnation ; passé lequel délai, les droits du trésor public ne pourront s'exercer qu'en conformité de l'article 2113 du Code civil.

« Art. 4. — Le privilège mentionné dans l'article 3 ci-dessus ne s'exercera qu'après les autres privilèges et droits suivants :

« 1° Les privilèges désignés en l'article 2101 du Code civil, dans le cas prévu par l'article 2105 ;

« 2° Les privilèges désignés en l'article 2103 du Code civil, pourvu que les conditions prescrites pour leur conservation aient été accomplies ;

« 3° Les hypothèques légales existantes indépendamment de l'inscription, pourvu toutefois qu'elles soient antérieures au mandat d'arrêt, dans le cas où il en aurait été décerné contre le condamné ; et, dans les autres cas, au jugement de condamnation ;

(1) Comme cette loi porte la même date que celle relative aux droits du trésor sur les biens des comptables, pour la distinguer, nous croyons devoir ainsi la qualifier.

« 4° Les autres hypothèques, pourvu que les créances aient été inscrites au bureau des hypothèques avant le privilége du trésor public, et qu'elles résultent d'actes qui aient une date certaine, antérieure auxdits mandat d'arrêt ou jugement de condamnation ;

« 5° Les sommes dues pour la défense personnelle du condamné, sauf le règlement, ainsi qu'il est dit en l'article 2 ci-dessus.

« Art. 5.— Toutes dispositions contraires à la présente loi sont abrogées. »

295. — Cette loi concilie, autant qu'il est possible, les droits des tiers avec ceux du trésor public.

Son esprit général est que tous les droits acquis à des tiers soient respectés, mais, qu'après ces droits, le trésor ait la préférence.

A cet effet, le privilège établi par l'article 2 sur les meubles et effets mobiliers des condamnés ne s'exerce qu'après tous les privilèges généraux sur les meubles et tous les privilèges sur certains meubles : la loi ne fait que rétablir, en cela, les principes de l'ancienne législation sur les amendes, ainsi que l'atteste la déclaration du 16 août 1807.

On doit décider, par application de ce principe, que le privilège du cautionnement des officiers ministériels édicté par l'article 1er de la loi du 25 nivôse an XIII pour le recouvrement des condamnations prononcées contre eux par suite de l'exercice de leurs fonctions, prime le privilège du trésor pour le recouvrement des frais de justice criminelle.

Peu importe d'ailleurs que le crime ayant motivé la condamnation ait une relation plus ou moins directe avec les fonctions des débiteurs ; alors même qu'il s'agirait d'un fait de concussion, d'abus de confiance, de violation de dépôts, etc., la créance du trésor pour les frais ne saurait revêtir le caractère d'une créance pour faits de charge, et venir en concurrence, sur le cautionnement, avec les autres créances de cette nature.

Il suit de là que, si le cautionnement est grevé d'un privilège de second ordre au profit d'un bailleur de fonds, il échappera entièrement à l'action du trésor pour le recouvrement des frais de justice criminelle, puisqu'il n'a été constitué par le bailleur de fonds qu'en vue exclusive des faits

de charge, pouvant entraîner la responsabilité pécuniaire du titulaire de l'office.

296. — Mais les privilèges généraux, édictés par les articles 2101 et 2102 du Code civil, ne sont pas les seuls qui priment celui du trésor. Le législateur de 1807 en a créé un autre, d'une nature toute particulière; il a voulu que les accusés puissent être défendus, et que le défaut de moyens ne les gêne pas dans le choix qu'ils voudraient faire d'un défenseur. C'est pourquoi la loi accorde un privilège sur les meubles, pour les sommes dues pour la défense personnelle du condamné, suivant le règlement qui en sera fait par le tribunal qui aura prononcé la condamnation.

Il est permis de supposer que cette disposition est à peu près inutile; et nous sommes certain qu'aucun membre de l'ordre des avocats n'a jamais refusé son concours gratuit à la défense d'un accusé.

Cette disposition toutefois a donné lieu à une discussion sur le rang du privilège accordé aux sommes dues pour la défense.

Suivant M. Tarrible (1), la loi du 5 septembre 1807 accorde bien au défenseur de l'accusé, pour ses frais, une préférence sur le trésor public; mais elle ne lui en accorde aucune sur les autres créanciers, soit privilégiés, soit cédulaires. « Il en résultera, dit-il, que, s'il y a concours et insuffisance dans la distribution du prix des meubles entre les créanciers privilégiés, le trésor public, le défenseur de l'accusé et les créanciers cédulaires, les créanciers privilégiés seront colloqués les premiers; le trésor public devra être colloqué *le second;* mais il *devra céder son droit* au défenseur, à concurrence du montant de la taxe; et le trésor public, pour le recouvrement de cette part cédée, devra concourir avec tous les créanciers par contribution au marc le franc. Le trésor public, ayant en effet *cédé son droit* au défenseur, ne pourrait exercer d'autres droits sur la masse que ceux qu'aurait eus le défenseur; il se trouvera nécessairement réduit à la condition des simples créanciers cédulaires, pour le *recouvrement* de cette part. »

M. Trolong (2) adopte sans hésiter cette opinion, et s'en

(1) *Rép., privilège,* n° 94.
(2) *Privilège et hypothèques,* t. I, n° 36, p. 38.

appuie pour combattre celle de M. Pardessus (1), qui croit que les frais de défense sont privilégiés dans tous les cas, et qui leur donne la préférence sur les créanciers cédulaires, et les met au sixième rang des privilèges généraux.

Cette dernière opinion nous paraît beaucoup mieux fondée que la précédente. En effet, nous ne pouvons admettre, avec M. Tarrible, que le trésor doive être colloqué le second, après les créanciers qui ont un privilège d'un rang supérieur, et que, par conséquent, il *cède ses droits* au défenseur. La loi du 5 septembre 1807 accorde à ce dernier un privilège spécial qui est tout à fait indépendant de celui du trésor pour les frais criminels et qui passe avant lui. Le règlement de la taxe des sommes dues pour la défense doit se faire par exécutoire distinct et séparé de celui des frais; il doit être délivré au nom du défenseur, qui reste toujours libre de ne pas requérir ce règlement, et même d'y renoncer complètement. Par conséquent, le trésor n'a rien à céder à ce dernier, qui agit en son nom et en vertu de son droit; et, par la même raison, le trésor n'a rien à recouvrer au marc le franc avec les créanciers non privilégiés.

La création d'un privilège distinct au profit du défenseur de l'accusé résulte implicitement, mais très formellement, de la loi de 1807.

« Le mot n'y est pas, dit M. Paul Pont, mais la chose y est assurément, car dire qu'une créance sera préférée à une autre qui est privilégiée, c'est établir le droit, sinon par la dénomination qui lui est propre, au moins par les faits qu'il produit habituellement. »

Cette opinion est du reste celle de la majorité des auteurs. (Paul Pont, n° 46; — Valette, *priv.*, n° 39; — Mourlon, n° 51; — Aubry et Rau, tome Ier, p. 646; — Duranton, tome XIX, n° 259.)

Elle est également consacrée par un jugement du tribunal d'Albi, du 8 décembre 1853, très soigneusement motivé. (Dalloz, 1855, III, 6.)

297. — Le privilège édicté par la loi de 1807, au profit du trésor, s'étend à tous les biens du condamné, aux immeubles aussi bien qu'aux meubles; mais sa conservation,

(1) T. IV, n° 1197, *Cours de droit commercial.*

en ce qui concerne les immeubles, est soumise à certaines formalités.

La loi, dans son article 3, veut que le privilège du trésor sur les biens immeubles du condamné n'ait lieu qu'à la charge de l'inscription dans les deux mois à dater du jour du jugement de condamnation; et, à défaut de cette inscription, les droits du trésor ne peuvent s'exercer qu'en conformité de l'article 2113 du Code civil. Nous avons expliqué, dans le chapitre VI, en quoi consiste l'obligation de l'inscription, et les effets qu'elle produit; nous y renvoyons (voir les art. 247 et suivants).

298. — Le privilège du trésor sur les immeubles des condamnés est d'ailleurs renfermé, quant à ses effets, dans des limites assez étroites, pour qu'aux termes de l'article 4 de la loi, il soit primé, non seulement par tous les privilèges établis par le Code civil, mais encore par toutes les hypothèques légales ou inscrites avant lui; à la seule condition que la cause de ces hypothèques résulte de faits ou d'actes ayant date certaine, antérieurs au mandat d'arrêt décerné contre l'accusé ou au jugement de condamnation.

« Cette restriction était nécessaire, disait M. Jaubert, conseiller d'État, en présentant, le 26 août 1807, le projet de loi au Corps législatif, autrement les droits du trésor public pourraient toujours être anéantis d'avance par le condamné, qui ne manquerait pas de se créer des créanciers supposés pour soustraire ses biens aux poursuites du trésor public. Les tiers ne peuvent en souffrir aucun préjudice. L'homme de bonne foi contracte-t-il avec un individu qui est sous les liens d'un mandat d'arrêt, ou sous le poids d'une condamnation, sans avoir préalablement pris connaissance non seulement de l'état de ses affaires en général, mais encore de sa situation résultant de la prévention?

« Le projet ne s'explique pas sur les actes frauduleux qui pourraient avoir été consentis par le condamné avant le mandat d'arrêt ou le jugement de condamnation; mais, à cet égard, toute disposition spéciale serait superflue, les choses devant, en ce point, rester dans les termes du droit commun. »

299. — Il résulte clairement de cette dernière explication, que si le condamné avait consenti des actes frauduleux

avant le mandat d'arrêt ou le jugement de condamnation, le trésor public serait recevable à en faire prononcer la nullité.

En matière de privilège, tout est de droit étroit; il résulte de ce principe que l'on ne saurait étendre au mandat de dépôt ce que l'article 4 de la loi de 1807 dit du mandat d'arrêt. En conséquence, lorsqu'il n'a été décerné contre la personne ultérieurement condamnée qu'un mandat de dépôt et pas de mandat d'arrêt, le privilège du trésor date seulement du jour de la condamnation; il en est ainsi même depuis la loi du 14 juillet 1865 qui a modifié les dispositions du Code d'instruction criminelle relatives à la mise en liberté provisoire. (Cass., ch. civ., 7 janvier 1868; — Alger, 18 février 1870; — Dalloz, 68, I, 51; 74, I, 169.)

Du principe que le privilège du trésor régulièrement inscrit n'est primé que par les hypothèques inscrites avant lui, et résultant de créances ayant date certaine antérieure au mandat d'arrêt ou au jugement de condamnation, on a déduit, avec juste raison, la conséquence que ces hypothèques doivent garantir des droits individuels, et que le privilège du trésor ne serait point primé par l'inscription prise, au nom des créanciers de la faillite, par le syndic. (Cass., ch. civ., 13 janvier 1874; — Dalloz, 74, I, 169.)

Une telle inscription, ayant pour objet la conservation des droits de la masse des créanciers et non pas de leurs droits individuels, ne saurait modifier les droits respectifs de ces créanciers.

Mais, par suite de cette doctrine, on doit dire aussi que l'état de faillite de l'individu condamné criminellement ne dispense pas le trésor de faire inscrire son privilège dans les deux mois du jugement ou de l'arrêt de condamnation, et qu'il ne suffirait pas, pour sa conservation, de l'inscription générale, prise au nom de la masse, par le syndic en vertu de l'article 490 du Code de commerce. (Metz, 28 février 1856; — Besançon, 30 août 1856; — Dalloz, 1857, II, 49, 51.)

Cette inscription doit toujours être requise dans les deux mois pour la conservation du privilège, même quand celui-ci ne serait pas susceptible d'être exercé immédiatement, ce qui arrivera notamment si la condamnation a pour cause un crime de banqueroute; les frais de l'arrêt ne

peuvent dans ce cas être réclamés à la masse de la faillite (art. 592 du Code de commerce).

Mais, grâce à l'inscription, le privilège du trésor produira ultérieurement son effet sur les biens que le failli viendrait à posséder après l'exécution de son concordat.

300. — Une lettre du grand juge du 19 mars 1808 fait remarquer que la loi ne s'est pas expliquée sur les aliénations : elle ne s'est occupée que de l'ordre et de la préférence entre les créanciers dans la distribution du prix des biens du condamné. Les principes ordinaires, ajoute-t-elle, ne semblent pas admettre que le privilège ou l'hypothèque du fisc puisse affecter les biens *aliénés avant* le jugement de condamnation. En effet, jusque-là, le prévenu conserve l'exercice de ses droits civils et la capacité de disposer de ses biens. D'un autre côté, les actes translatifs de propriété, suivis de transcription, transmettent à l'acquéreur les biens libres et exempts de toutes hypothèques, autres que celles qui se trouveraient inscrites lors de la transcription ou dans la quinzaine suivante, et comme le trésor public n'a de titre hypothécaire que par le jugement de condamnation, et ne peut prendre d'inscription auparavant, il s'ensuit qu'il ne peut exercer de privilège ni d'hypothèque sur les biens qui ont été *aliénés antérieurement.* Il peut seulement, comme les autres créanciers, provoquer la rescision des aliénations simulées (1).

Cette solution est conforme à l'article 834 du Code de procédure, et elle doit être suivie (2).

301. — D'après la même lettre, il y a une différence à faire entre les aliénations consenties par le condamné à titre onéreux, et les dispositions à titre gratuit. « Celles-ci, dit le grand juge, sont plus facilement révoquées que les autres. Il suffit en effet de prouver la fraude de la part de celui qui a disposé; tandis que pour les aliénations à titre onéreux, il faut encore prouver la participation de l'acquéreur à cette fraude. La différence entre les aliénations à titre gratuit et celles à titre onéreux reçoit un nouveau degré de force, quand la donation est faite par les

(1) Voyez cette lettre dans Dalloz, v° *Hypothèque*, p. 70, notes.
(2) Dans le même sens, M. Troplong, *Privilèges* et *Hypothèques*, p. 127, t. I, n° 95.

père et mère aux enfants, puisqu'il est manifeste que l'intention des donateurs a été de soustraire les enfants au payement des frais de justice sur les biens, que, sans la donation entre vifs, ils n'eussent recueillis qu'à titre héréditaire. »

Il est bien entendu, d'ailleurs, que la vente consentie par le condamné ne pourrait soustraire les biens vendus à l'action du trésor, qu'autant que la transcription en aurait été effectuée au bureau des hypothèques *avant* l'inscription du privilège.

302. — Dans le cas où le trésor aurait laissé opérer la transcription sans faire inscrire son privilège, conserverait-il au moins un droit sur le prix, s'il prenait inscription dans les deux mois à compter du jugement?

M. Troplong (1) adopte l'affirmative, en se fondant sur ce que l'article 834 du Code de procédure civile résout cette question affirmativement à l'égard du copartageant, qui n'est forcé de prendre inscription que dans les soixante jours à compter du partage (C. civ., 2109). « Si l'immeuble soumis à son privilège, dit cet auteur, est vendu de telle sorte que l'acquéreur fasse transcrire, et si le copartageant laisse passer les quinze jours de la transcription (sous l'empire de la législation antérieure à la loi du 23 mars 1855 qui a supprimé le délai de quinze jours) sans prendre inscription, ce dernier est sans doute privé du droit de surenchérir. L'immeuble est purgé, et il n'a plus le droit de suite. Mais il conserve toujours un droit sur le prix, pourvu qu'il se fasse inscrire dans les soixante jours. »

303. — Mais il est à remarquer que l'article 2109 du Code civil, qui donne ce droit au copartageant, a pris soin de lui en assurer l'effet en déclarant que : « durant lequel temps aucune hypothèque ne peut avoir lieu sur le bien chargé de soulte ou adjugé par licitation, au préjudice du créancier de la soulte ou du prix; » disposition reproduite par l'article 834 du Code de procédure civile. Or, aucune disposition semblable n'a été insérée dans la loi du 5 septembre 1807, à l'égard du privilège du trésor public : et comme, d'un autre côté, l'article 834 du Code de procédure civile

(1) *Priv. et hyp.*, t. I, n° 95 *bis*.

a été adopté principalement dans l'intérêt des tiers, on ne saurait, par analogie, et alors qu'il s'agit d'un privilège qui est toujours de droit étroit, étendre l'effet de ce privilège au delà du terme fixé pour l'inscription de toutes les créances, à moins d'une réserve spéciale. D'ailleurs, le trésor, créancier privilégié, sur les biens meubles et immeubles du condamné, pour frais d'un procès criminel, peut-il être assimilé au copartageant auquel une soulte est due? Le copartageant était copropriétaire, et il n'est pas étonnant que la loi l'ait traité plus favorablement. Nous ne pouvons donc admettre que le privilège du trésor, lorsqu'il n'a pas été inscrit avant la transcription, puisse l'être utilement, après qu'elle a été opérée.

304. — Les privilèges du trésor pour le recouvrement des frais criminels ne s'exercent sur les immeubles du condamné, comme ceux énoncés en l'article 2101 du Code civil, et de même que ceux du trésor sur les biens des comptables, que discussion préalablement faite du mobilier. Si donc le trésor néglige de faire valoir son privilège sur le mobilier de son débiteur, il ne peut plus l'exercer sur les immeubles au détriment des créanciers hypothécaires. — Ainsi jugé, par un arrêt de la cour de cassation du 22 août 1836, confirmatif d'un arrêt de la cour de Nancy (1).

305. — La cour de cassation a décidé, par arrêt du 6 juin 1809 (2), que le privilège du trésor pour le recouvrement des frais criminels, peut, quand il s'agit des biens meubles du condamné, être opposé aux tiers créanciers dont les titres sont antérieurs à la loi du 5 septembre 1807, lorsqu'ils n'ont acquis aucun droit sur ces meubles, avant l'existence du privilège du trésor.

306. — La cour d'appel de Paris a jugé dans le même sens, par un arrêt du 4 mars 1839 (3), infirmatif d'un jugement du tribunal de commerce de la Seine, que le même privilège, pour les frais d'une poursuite motivée sur des faits antérieurs à une déclaration de faillite, prime toute créance autre que celles spécifiées dans les articles 2101 et 2102 du Code civil.

(1) Dalloz, 1836, I, 447; voyez aussi n° 256, chap. VI.
(2) Nouveau recueil de Villeneuve et Carette, t. III, p. 68.
(3) Dalloz, 1839, II, 108.

« Considérant, dit cet arrêt, que l'exception posée par le deuxième paragraphe de l'article 2098 du Code civil, à l'exercice du privilège du trésor, devait s'entendre des droits privilégiés acquis à des tiers, antérieurement à la promulgation de la loi destinée à organiser ce privilège; — Que l'ouverture de la faillite n'a pour effet ni de dessaisir le failli de la propriété de ses biens, ni de l'attribuer dès lors à ses créanciers, ni de paralyser les actions judiciaires fondées sur des faits antérieurs à cette ouverture; — Qu'ainsi, elle ne confère aux créanciers, reconnus à cette époque, aucun droit actuel au préjudice de ceux qui feraient reconnaître leurs créances avant la clôture des opérations de la faillite; — Considérant que la condamnation aux frais prononcée au profit du trésor a été déterminée par des faits antérieurs à l'ouverture de la faillite; — Que le trésor a réclamé son admission au passif et par conséquent exercé en temps utile un droit déclaré privilégié par la loi du 5 septembre 1807; — Que cette loi n'admet, de préférence au droit du trésor, que les créances spécifiées dans les articles 2101 et 2102 Code civil (1) ».

Cette solution est conforme à la loi de 1807, mais il faut avouer qu'elle expose les tiers créanciers, non privilégiés et qui sont de bonne foi, à de grands inconvénients.

307. — Le privilège du trésor pour le recouvrement des frais de justice ne s'étend pas aux amendes : les amendes ne doivent jamais être payées qu'après ces frais. Ainsi décidé par arrêt de la cour de cassation du 7 mai 1816 (2) et par un arrêt de la cour de Besançon du 30 août 1856 (Dalloz, 57, II ,51).

De même, le privilège ne profite qu'aux frais des jugements et arrêts intervenus en matières criminelle, correctionnelle ou de police. Il sera donc applicable aux frais d'un arrêt rendu par une chambre civile, de cour d'appel ou de tribunal jugeant correctionnellement, dans les cas prévus par les articles 181 et 479 du Code d'instruction criminelle et 10 de la loi du 20 avril 1810. Mais il n'en serait pas de

(1) En ce sens, M. Persil, *Questi*, t. I, p. 17.
(2) Sirey, 17, I, 53. — Voyez en ce sens, M. Duranton, t. XIX, n° 236, et les auteurs cités n° 155 ci-dessus.

même des frais d'un jugement par lequel le tribunal infligerait une peine disciplinaire à un officier ministériel.

308. — Le privilège du trésor, pour le recouvrement des frais de justice, ne s'applique qu'à la somme des frais liquidés par le jugement ou l'arrêt de condamnation et à ceux d'expédition et de signification. Mais il ne comprend pas les frais de mise à exécution, lesquels, ainsi qu'il a été dit au numéro 293 ci-dessus, demeurent à la charge de la partie publique.

309. — S'il y a recours en cassation contre un arrêt criminel qui ne liquide point les frais à la charge du condamné, le percepteur peut prendre une inscription pour telle somme indéterminée à laquelle il évalue les frais dans son bordereau (C. civ., 2148). — Si le prévenu est acquitté en définitive, ou si, étant condamné, il a payé tous les frais à sa charge, l'inscription prise au nom du trésor public est rayée, sur la remise au conservateur d'un acte authentique, portant le consentement de l'agent qui a requis l'inscription, sans qu'il soit besoin de recourir au préfet. Telle est la marche prescrite par une décision des ministres de la justice et des finances, rapportée par Sirey, tome X, 2e partie, page 332.

310. — Le recouvrement des frais de justice en matière criminelle, attribué aux percepteurs des contributions directes par la loi du 29 décembre 1873, article 25, a fait partie longtemps des attributions de la régie de l'enregistrement à laquelle il avait été confié par la loi du 18 germinal an VII. Plusieurs instructions générales de cette administration avaient réglé le mode de poursuites, elles ont été remaniées et appropriées aux exigences de la nouvelle organisation dans une instruction de la direction générale de la comptabilité publique du 20 septembre 1875.

311. — L'un des moyens d'action les plus puissants pour procurer au trésor le recouvrement des frais de justice réside dans l'emploi de la contrainte par corps, prescrit par les articles 120 et 355, paragraphe 1er du Code d'instruction criminelle, 174 et 175 du décret du 18 juin 1811 ; la contrainte par corps a été supprimée par la loi du 22 juillet 1867, en ce qui concerne les frais de justice, alors que la même loi la maintenait pour le service des amendes.

Il pouvait paraître singulier de voir procéder en cette matière d'une façon absolument contraire à la législation relative au privilège qui, accordé pour le recouvrement des frais, était refusé pour celui des amendes. Cette anomalie ne fut pas de longue durée, et la loi du 19 décembre 1871 vint bientôt remettre en vigueur les anciens articles du Code d'instruction criminelle.

Cette loi a laissé subsister toutes les dispositions de celle du 22 juillet 1867, qui sont relatives à la durée et au mode d'emploi de ce moyen de coercition contre les débiteurs.

On doit remarquer l'article 10, d'après lequel les condamnés, qui justifient de leur insolvabilité, sont mis en liberté après avoir subi la contrainte pendant la moitié de la durée fixée par le jugement.

Il résulte de là que, en cas d'insolvabilité constatée du débiteur, la contrainte par corps change de nature à son égard; elle cesse de constituer un moyen de contrainte proprement dit, pour prendre un caractère pénal : c'est la substitution d'une peine corporelle à une peine pécuniaire primitivement infligée et non susceptible d'exécution.

312. — Les privilèges du trésor pour le recouvrement des frais en matière criminelle, sur les biens meubles et immeubles des condamnés, ne doivent s'exercer qu'après celui relatif aux sommes dues pour la défense personnelle des condamnés : il en résulte que ces privilèges ne sont pas dans le même rang que ceux établis au profit du trésor public et du trésor de la couronne, par la loi du 5 septembre 1807, et par l'avis du conseil d'État du 25 février 1808 (1). En effet, ces derniers privilèges ne sont point primés par les sommes dues pour la défense personnelle du condamné : ils viennent donc concurremment avant ces sommes, qui priment elles-mêmes celles allouées au trésor pour frais de justice criminelle.

A cette exception près, les privilèges du trésor, résultant des deux lois du 5 septembre 1807, viendraient concurremment et au même rang, puisque ces deux lois ont établi les mêmes règles pour leur exercice.

(1) *Suprà*, n° 271.

CHAPITRE IX

PRIVILÈGE DU TRÉSOR PUBLIC POUR LE RECOUVREMENT DES CONTRIBUTIONS DIRECTES.

SOMMAIRE

313. — Le privilège établi par la loi du 11 brumaire an VII a été remplacé par celui résultant de la loi du 12 novembre 1808; — texte de cette loi.
314. — Ce privilège s'exerce avant tout autre, excepté les frais de justice.
315. — Principal changement apporté par la loi de 1808 à celle de brumaire an VII; — étendue du privilège du trésor.
316. — Privilège pour le recouvrement des autres contributions directes; — quelles sont ces contributions?
317. — Pour le recouvrement des contributions foncière, mobilière, des portes et fenêtres et des patentes, le privilège est limité à l'année échue et à l'année courante. Il s'exerce sur tous les meubles des redevables.
318. — Obligations des dépositaires et débiteurs de deniers provenant du chef des redevables, et affectés au privilège du trésor.
319. — Indépendamment de son privilège, le trésor conserve ses autres droits sur les biens des redevables, comme tout autre créancier, suivant les règles du droit commun.
320. — Règles de compétence administratives.
321. — Juridiction des tribunaux ordinaires.
322. — Mémoire à soumettre à l'administration, avant d'intenter une action judiciaire.

313. — La loi du 11 brumaire an VII, article 11, n° 2, accordait à l'État un privilège sur les immeubles, pour une année échue et l'année courante de la contribution foncière. Ce privilège était même dispensé, par cet article, de la formalité de l'inscription.

On a vu, chapitre VI, numéro 219, que lors de la discussion du Code civil, le projet d'article 2098 portait : « le privilège, à raison des contributions publiques, et l'ordre dans lequel il s'exerce, seront réglés par les lois qui les concernent; » et que, sur la proposition de M. Defermon, il fut décidé que

l'on étendrait cette disposition à toutes les espèces de privilèges que pouvait avoir le trésor public.

La loi du 11 brumaire an VII resta donc en vigueur.

Mais cette loi n'était applicable qu'à la contribution foncière, et il importait d'assurer également au trésor un privilège, pour le recouvrement des autres contributions directes.

C'est à quoi pourvut la loi du 12 novembre 1808, qui est ainsi conçue :

« ARTICLE 1er. — Le privilège du trésor public pour le recouvrement des contributions directes est réglé ainsi qu'il suit, et s'exerce avant tout autre :

« 1° Pour la contribution foncière de l'année échue et de l'année courante, sur les récoltes, fruits, loyers et revenus des biens immeubles sujets à la contribution;

« 2° Pour l'année échue et l'année courante des contributions mobilières, des portes et fenêtres, et patentes, et toute autre contribution directe et personnelle, sur tous les meubles et autres effets mobiliers appartenant aux redevables, en quelque lieu qu'ils se trouvent.

« ART. 2. — Tous fermiers, locataires, receveurs, économes, notaires, commissaires-priseurs, et autres dépositaires et débiteurs de deniers provenant du chef des redevables, et affectés au privilège du trésor public, seront tenus, sur la demande qui leur en sera faite, de payer, sur l'acquit des redevables et sur le montant des fonds qu'ils doivent, ou qui sont en leurs mains, jusqu'à concurrence de tout ou partie des contributions dues par ces derniers. Les quittances des percepteurs pour les sommes légitimement dues leur seront allouées en compte.

« ART. 3. — Le privilège attribué au trésor public, pour le recouvrement des contributions directes, ne préjudicie point aux autres droits qu'il pourrait exercer sur les biens des redevables, comme tout autre créancier.

« ART. 4. — Lorsque, dans le cas de saisie de meubles et autres effets mobiliers pour le payement des contributions, il s'élèvera une demande en revendication de tout ou partie desdits meubles et effets, elle ne pourra être portée devant les tribunaux ordinaires, qu'après avoir été soumise, par l'une des parties intéressées, à l'autorité administrative,

aux termes de la loi des 23 et 28 octobre-5 novembre 1790.»

314. — Le privilège édicté par cette loi en faveur du trésor s'exerce *avant tout autre* : par conséquent avant tous les privilèges généraux et particuliers sur les meubles indiqués dans les articles 2101 et 2102 du Code civil.

On doit toutefois excepter les frais de justice, lesquels, ainsi que le fait remarquer M. Troplong (1), sont moins un privilège qu'une déduction nécessaire, un prélèvement sur le prix, conformément à l'article 657 du Code de procédure civile (2).

On remarquera, cependant, que les frais privilégiés par préférence aux contributions directes sont seulement ceux occasionnés par les actes dont le trésor a profité directement ou indirectement, comme ayant eu pour objet la conservation ou la réalisation du gage. (Cass., 25 avril 1854; Dalloz, 54, I, 157.)

A ce titre, les frais relatifs à l'ouverture et aux opérations de la faillite du contribuable ne doivent venir qu'après la créance du trésor, puisque celui-ci était pourvu par la loi de moyens d'action efficaces, en dehors de la voie de la faillite, pour parvenir au recouvrement des contributions. (Cass., 12 avril 1811; 9 janvier 1815.)

315. — Le principal changement apporté par la loi de 1808 à la législation antérieure consiste en ce que, d'après la loi de brumaire an VII, le trésor, pour le recouvrement de la contribution foncière, jouissait d'un privilège sur les immeubles; tandis que ce privilège est anéanti par la loi que nous venons de rapporter. « Un des points fondamentaux du projet, disait M. le conseiller d'État Jaubert, en présentant la loi au Corps législatif, c'est que le privilège ne s'étendra pas sur les immeubles. Il doit même, en ce qui concerne la contribution foncière, se réduire aux revenus et loyers des biens immeubles sujets à la contribution, et doit être encore limité aux fruits de l'année échue et de l'année courante. »

Ce privilège affecte d'ailleurs les fruits de l'immeuble d'une

(1) *Priv. et hyp*, tome I, p. 32, n° 33.

(2) Dans ce même sens, Tarrible, *Répertoire*, sect. 2, § 2, p. 241, 5e édition; Grenier, *Hypothèques*, tome II, p. 23, n° 305; Pardessus, *Droit commercial*, tome IV, p. 367, n° 1209; — *Contra*, Pigeau, *Procédure civile*, tome II, p. 181 et suivantes.

manière absolue, de telle sorte qu'il subsiste, encore que l'immeuble assujetti ait cessé d'appartenir au redevable. (Cass., 6 juillet 1852; Dalloz, 52, I, 165.)

Le nouveau propriétaire, alors même qu'il aurait payé son prix, sera donc tenu de subir l'action de ce privilège, pour les contributions que son vendeur aurait négligé d'acquitter. Le trésor, toutefois, n'aura pas contre lui une action directe et personnelle, mais le percepteur, après avoir fait signifier une contrainte à l'ancien propriétaire, pourra, en vertu de cet acte, faire procéder à la saisie-brandon ou à la saisie-arrêt des fruits et revenus appartenant aujourd'hui au nouveau propriétaire.

316. — Le privilège pour le recouvrement des contributions mobilière, des portes et fenêtres, des patentes, et de toute autre contribution directe et personnelle, est encore plus étendu; car il s'exerce sur tous les meubles et autres effets mobiliers appartenant aux redevables, *en quelque lieu qu'ils se trouvent.*

Il s'exerce également avant tout autre privilège, sauf celui des frais de justice.

Mais que doit-on entendre par ces expressions du numéro 2 de l'article 1er : « *Toute autre contribution directe et personnelle* » ?

Ces expressions assujettissent à l'exercice du privilège du trésor public, pour l'année échue et l'année courante toutes les contributions qui sont considérées comme directes par les lois et ordonnances d'exécution.

Mais il faut distinguer entre les taxes assimilées à la contribution foncière et celles assimilées à la contribution mobilière; celles-là doivent être regardées comme privilégiées sur les fruits et revenus des immeubles, tandis que celles-ci jouiront du privilège général sur les meubles du débiteur.

Dans la première catégorie, on peut classer la taxe des biens de mainmorte, celle pour l'entretion des travaux de desséchement de marais ou pour la plus-value des terrains desséchés, la redevance proportionnelle sur les mines établie par l'article 37 de la loi du 21 avril 1810, etc., etc.

La deuxième catégorie comprendra la redevance fixe sur les mines, les frais d'entretien, réparation ou reconstruction

des digues et ouvrages d'art sur les rivières non navigables. (Cass., 15 juillet 1868; — Dalloz, 68, I, 373.)

Quelquefois, la distinction pourra être mal aisée à déterminer. Ainsi les taxes syndicales d'arrosage assimilées aux contributions par les lois du 14 floréal an XI et du 21 juin 1865, malgré certains rapports avec l'impôt foncier, semblent plutôt devoir être assimilées à la contribution mobilière. Mais, dans tous les cas, un point qui paraît hors de doute, c'est que le privilège édicté par la loi de 1808 ne doit pas être étendu aux taxes municipales assimilées, pour la perception, aux contributions directes, telles que les prestations, l'impôt sur les chiens, etc.

317. — Aux termes de l'article 1er de la loi de 1808, le privilège pour le recouvrement, tant de la contribution foncière que de la contribution mobilière, est limité à la contribution de l'année échue et de l'année courante.

Il va de soi que ces expressions doivent s'entendre des cotes mises en recouvrement pendant l'année échue et l'année courante, et non pas de celles afférentes à l'année échue et à l'année courante, de telle sorte que, si l'émission du rôle a subi des retards, on ne peut prétendre que la durée du privilège puisse en être abrégée.

De même, l'année courante, à laquelle s'applique le privilège exercé, est celle pendant laquelle le percepteur a commencé à requérir l'effet du privilège, et non pas celle où le payement est opéré à la suite de poursuites plus ou moins longues.

D'après l'article 1er, paragraphe 2, de la loi du 12 novembre 1808, le privilège s'exerce sur les meubles des redevables *en quelque lieu qu'ils se trouvent*. Cette disposition a donné lieu à une controverse importante; on a cru y voir la création d'une sorte de droit de suite, au profit du trésor, sur le mobilier des contribuables, et l'on a soutenu que le privilège atteignant ce mobilier au moment même de la naissance de la créance, le propriétaire n'avait pas le droit de soustraire celui-ci à la charge qui le grevait, en l'aliénant au profit d'un tiers.

La cour de Paris a rendu un arrêt dans ce sens, au mois de mai 1845. Mais la cour suprême a fait justice de cette doctrine, qui violait ouvertement l'article 2119 du Code civil,

en cassant cet arrêt, le 17 août 1847, dans les termes suivants :

« Vu les articles 2119 du Code civil et 1er de la loi du 12 novembre 1808;

« Attendu qu'aux termes de l'article 1er de la loi de 1808, le privilège du trésor public pour l'année échue et l'année courante de la contribution des patentes ne s'exerce, avant tout autre, sur tous les meubles et autres effets mobiliers, en quelque lieu qu'ils se trouvent, qu'autant que ces meubles et effets appartiennent au redevable;

« Que la contribution est établie pour l'année entière; qu'elle résulte de la loi de finances qui l'impose, et non de l'émission des rôles ou des avertissements individuellement délivrés, lesquels ne sont que des actes administratifs destinés à l'exécution de la loi;

« Qu'ainsi le privilège atteint les meubles des redevables dès le moment où l'année commence à courir; mais qu'il ne suit pas de là qu'il atteigne dans les mains des tiers les meubles régulièrement aliénés de bonne foi et sans fraude, par les redevables, avant l'exercice de toute poursuite;

« Qu'il n'est fait, pour ce cas, aucune exception au principe en vertu duquel les meubles ne sont pas susceptibles d'un droit de suite;

« Attendu, en fait, que la saisie du trésor public a été pratiquée sur des meubles dont Quentin, imposé au rôle des patentes comme agent d'affaires, pour l'année 1843, avait transmis la propriété à sa femme, par acte authentique dont l'arrêt attaqué n'a mis en question ni la date, ni la régularité, ni la sincérité;

« Que l'arrêt attaqué en validant la saisie, dans cet état de faits, a formellement violé la loi précitée;

« Casse, etc. »

Toutefois, si le privilège accordé au trésor sur les meubles des redevables ne porte aucune atteinte au droit de propriété qu'un tiers de bonne foi pourrait avoir acquis, c'est à la condition que le tiers prouve légalement son droit de propriété, spécialement par acte ayant date certaine antérieure à la saisie-exécution pratiquée à la requête du percepteur (décret du 1er germinal an VII, art. 47).

On a pu également considérer comme frauduleuse et inop-

posable au trésor, une vente qui n'avait pas été suivie de l'enlèvement des objets vendus, dont le redevable avait continué à conserver la possession et la jouissance.

318. — L'article 2 de la loi de 1808 veut que tous les dépositaires et débiteurs de deniers provenant du chef des redevables, et affectés au privilège du trésor, soient tenus, sur la demande qui leur en sera faite, de payer en l'acquit des redevables et sur le montant des fonds qu'ils doivent, ou qui sont entre leurs mains, jusqu'à concurrence de tout ou partie des contributions dues par ces derniers.

Il a été jugé par la cour de cassation, le 21 avril 1819 (1), que la loi du 12 novembre 1808, qui ordonne à tous dépositaires ou détenteurs de deniers affectés au privilège du trésor public, de vider leurs mains en celles du percepteur, s'étend même au cas où le détenteur est déjà atteint par une saisie-arrêt de la part d'un tiers créancier. Le détenteur, s'il est contraint par le percepteur, doit obéir, sans attendre que la justice prononce entre le percepteur et le saisissant.

Cet arrêt est intervenu sur le pourvoi formé, dans l'intérêt de la loi, par M. le procureur général (M. Mourre), contre deux jugements rendus par le tribunal de Rochefort, les 21 mai et 17 juin 1818, dans des espèces absolument identiques.

La disposition contenue dans l'article 2 de la loi de 1808 a son origine dans un décret des 5-18 août 1791, ainsi conçu :

« L'Assemblée nationale décrète que tous les huissiers-priseurs, receveurs des consignations, commissaires aux saisies réelles, notaires, séquestres et tous autres dépositaires de deniers, ne remettront aux héritiers, créanciers et autres personnes ayant droit de toucher, les sommes séquestrées et déposées, qu'en justifiant du payement des impositions mobilières et contributions patriotiques dues par les personnes du chef desquelles lesdites sommes seront provenues; seront même autorisés, en tant que de besoin, les dits séquestres et dépositaires, à payer directement les contributions qui se trouveraient dues avant de procéder à la délivrance des deniers, et les quittances desdites contributions leur seront passées en compte. »

(1) Sirey, 119, I, 281.

La question de savoir si ce décret est encore en vigueur, ou s'il a été implicitement abrogé par la loi de 1808, est l'un des points les plus contestés entre l'administration et les redevables.

Nous nous bornerons à signaler les différences capitales qui existent entre les deux dispositions législatives.

D'une part, le décret de 1791 est spécial à un certain nombre de dépositaires, ayant, en général, un caractère public, et il leur impose l'obligation de prendre l'initiative pour assurer le payement de l'impôt. D'autre part, la loi de 1808 est applicable à tous détenteurs de deniers appartenant aux redevables, mais leur obligation ne prend naissance que par la demande de payement qui leur est adressée par le percepteur.

Cette obligation, d'ailleurs, a un caractère *personnel*, en ce qui la concerne, quand l'impôt réclamé est privilégié. En conséquence, le tiers détenteur peut être sommé directement d'acquitter les contributions dues par le redevable dont il détient les fonds, et il peut être *contraint* en vertu de cette sommation, sans même qu'il soit nécessaire de mettre le redevable en cause.

Il en serait différemment si les impôts réclamés n'avaient plus un caractère privilégié; par exemple, s'ils étaient échus depuis plus de deux ans. Dans ce cas, le percepteur devrait recourir contre le tiers détenteur à la voie de la saisie-arrêt, dans les formes ordinaires, telles qu'elles sont tracées par les articles 557 et suivants du Code de procédure civile.

319. — Bien que la loi du 12 novembre 1808 n'ait accordé à l'État, pour le recouvrement des contributions directes, qu'un privilège sur les meubles, elle n'a pas prétendu préjudicier aux droits que le trésor pourrait exercer sur les autres biens de ses redevables. L'article 3 a fait la réserve expresse de ces droits; le trésor peut en user comme tout autre créancier, en se conformant aux règles du droit commun; car le trésor ne cesse pas d'être créancier, bien qu'il ne puisse pas exercer son privilège, par suite de l'insuffisance ou de l'absence des biens qui sont le gage spécial de sa créance.

Ainsi, il pourra exercer des poursuites sur les immeubles des contribuables, mais ses droits ne sont à cet égard que

ceux d'un créancier ordinaire obligé de venir par concurrence.

Ainsi décidé par un arrêt du conseil d'État du 23 juin 1819 (Sirey, 20, II, 302).

Mais si, dans le cas de saisie de revenus, meubles ou autres effets mobiliers ne se trouvant pas en la possession du contribuable, il s'élevait, ainsi que le prévoit l'article 4 de la loi, une demande en revendication, serait-ce au trésor à faire la preuve que ces revenus meubles ou effets appartiennent réellement au contribuable débiteur; ou bien, au contraire, cette preuve incomberait-elle au tiers qui aurait revendiqué les objets saisis?

La loi n'ayant établi contre les tiers aucune présomption qui fasse prévaloir, jusqu'à preuve contraire, le privilège du trésor sur les autres droits privés, ainsi que l'a fait la loi du 5 septembre 1807, à l'égard des femmes des comptables, pour les meubles trouvés aux maisons d'habitation de leurs maris (1), il en résulte que la règle générale : *Onus probandi incumbit actori*, doit être suivie : par conséquent, le trésor devra prouver que le contribuable, son débiteur, était propriétaire des sommes, valeurs, meubles et effets mobiliers saisis, et il ne pourra faire porter son privilège sur ces effets et valeurs, qu'après qu'il aura été statué par les tribunaux civils sur la question de propriété.

320. — Enfin, l'article 4 et dernier de la loi de 1808 a tracé les règles de la compétence en ce qui concerne les actions auxquelles peut donner naissance l'exercice du privilège du trésor en matière de contribution. — En thèse générale, le contentieux relatif aux contributions directes relève de l'autorité administrative.

Le conseil de préfecture doit être considéré comme compétent pour statuer sur la réclamation d'un fermier qui prétendait ne pas être tenu d'acquitter, pour le compte de son propriétaire, l'impôt foncier établi sur sa ferme; sur celle d'un tiers détenteur qui nierait être tenu personnellement au payement des contributions dues par le redevable dont il détient les fonds.

Le réquisitoire du procureur général, M. Mourre, à la suite

(1) Voyez chap. VI, nos 237 et suivants.

duquel a été rendu l'arrêt du 21 avril 1819, rapporté ci-dessus, numéro 318, renferme sur la compétence administrative des explications que nous croyons utile de rapporter. « Il ne faut pas juger, disait ce savant magistrat, de la compétence administrative par la qualité des personnes, mais par la nature des questions. Ainsi, quand il ne s'agira que de savoir si la somme réclamée par le percepteur est due, et si elle est due par privilège, ces deux points ne pourront être décidés que par l'autorité administrative. Peu importe qu'il y ait des opposants ou des tiers intéressés à la solution, l'autorité administrative est privativement compétente à l'égard de tous. Otez ce principe, vous paralysez l'impôt, et le paralyser c'est le détruire. On a vu des instances en contribution qui ont duré des années entières, et où il y avait un nombre infini de créanciers... Comment veut-on que le percepteur des contributions directes figure dans de pareilles instances? Il faut donc que le principe général soit respecté, et que la compétence administrative soit reconnue, toutes les fois qu'il ne s'agira que de savoir si les années pour lesquelles le percepteur réclame ont privilège, et si elles n'ont pas été soldées. La présence des tiers ne change rien à la nature de la difficulté, et c'est essentiellement dans la nature de la difficulté qu'est placée la compétence en matière de contribution. Dira-t-on que l'autorité administrative sera juge et partie? Elle ne le sera pas davantage à l'égard de la partie saisie elle-même. La loi ne s'arrête point à cette méfiance injurieuse. Partout où elle établit un tribunal quelconque, elle répute qu'il y a justice et impartialité. »

321. — Mais l'article 4 de la loi de 1808 a spécialement déféré aux tribunaux la connaissance des demandes en revendication ayant pour objet tout ou partie des meubles et effets mobiliers saisis pour le payement des contributions.

Cette disposition législative n'est d'ailleurs qu'une application du principe général d'après lequel les tribunaux seuls sont compétents pour statuer sur les questions de propriété. En vertu du même principe, les tribunaux devront être reconnus compétents toutes les fois que l'opposition du redevable s'appuiera sur des motifs tirés du droit commun, par exemple, si celui-ci argue d'un vice de forme dans les actes

de poursuites ou de son défaut d'acceptation d'hérédité, alors qu'il est poursuivi en qualité d'héritier.

La jurisprudence tend à élargir en cette matière le cadre de la compétence judiciaire. Ainsi, il a été décidé qu'il appartient aux tribunaux de statuer sur les contestations relatives au privilège établi au profit du trésor par l'article 2 de la loi du 12 novembre 1808 (cons. d'État, 19 février 1863; Calvière); sur le rang du privilège du trésor par rapport aux autres créanciers privilégiés du contribuable (Riom, 4 mai 1852; — Dalloz, 52, II, 229); — sur la qualité de tiers détenteur invoqué par le trésor pour justifier les poursuites exercées contre un autre que le redevable lui-même (cons. d'État, 3 avril 1856; Vuillemot. — 7 août 1872; Poncet. — 8 novembre 1872; Barthélemy).

322. — Toutefois, l'action ne devra être portée devant l'autorité judiciaire qu'après avoir été soumise à l'examen préalable de l'administration supérieure par l'une ou l'autre des parties. Cette mesure a pour but d'éviter les procès inutiles en mettant toujours l'administration supérieure en mesure de se prononcer sur le mérite de la contestation soulevée; déjà édictée par la loi des 23 et 28 octobre et 5 novembre 1790, elle fait l'objet de la disposition finale de l'article 4 de la loi de 1808. Il ne s'en suit nullement que l'ordre des juridictions doive en être modifié, la loi prescrit seulement une formalité préalable au jugement, laquelle ne peut donner lieu qu'à une action pour l'annulation de la procédure, si le mémoire, dont la remise à l'autorité administrative est prescrite par la loi de 1790, ne lui a pas été déposé avant la poursuite de l'instance devant les tribunaux ordinaires. Telle a été la décision du conseil d'État, par un arrêt du 1er novembre 1820 (1). Précédemment, le conseil d'État avait décidé par plusieurs arrêts, que l'article 4 de la loi du 12 novembre 1808 n'autorise pas les préfets à juger le fond ni à élever le conflit (2).

(1) *Jurisprudence du conseil d'État*, tome V, p. 482.
(2) 20 janvier 1819, *Jurispr. du conseil d'État*, tome V, p. 58; — 18 mars 1818, *idem*, tome IV, p. 281. — 20 novembre 1819, *idem*, tome III, p. 436.

CHAPITRE X

PRIVILÈGES DU TRÉSOR PUBLIC POUR LE RECOUVREMENT : 1° DES CONTRIBUTIONS INDIRECTES ; 2° DES DROITS DE DOUANE ; 3° DES DROITS DE MUTATION APRÈS DÉCÈS ; 4° ET DES DROITS DE TIMBRE.

SOMMAIRE

§ 1er. — Contributions indirectes.

323. — Privilège sur les redevables résultant de l'article 47 de la loi du 1er germinal au XIII ; — il n'est pas abrogé.
324. — Droit de préférence attribué au propriétaire pour six mois de loyer ; — payement des réparations locatives, lorsque, jointes au dernier terme, elles ne s'élèvent pas à six mois de loyer.
325. — Faculté qu'ont les redevables de disposer de leurs meubles, même après une contrainte décernée contre eux, et jusqu'à la saisie.
326. — Le privilège de la régie des contributions indirectes prime le droit de rétention appartenant au créancier en cas de nantissement.
327. — L'exercice de l'action du trésor contre un redevable en faillite n'est pas soumis aux règles établies par le Code de commerce.
328. — De même, le trésor n'est pas lié par le concordat passé avec les créanciers de son débiteur en faillite.
329. — Difficultés de compétence ; — renvoi.

§ II. — Droits de douane.

330. — Dispositions des lois des 22 août 1791 et 4 germinal an II qui déterminent le privilège de la douane.
331. — Ce privilège a toujours été maintenu par la jurisprudence.
332. — Dans quel ordre doit-il s'exercer sur les immeubles des redevables et des comptables ?
333. — Rang que l'hypothèque de la douane doit obtenir sur les immeubles des redevables ; — nécessité de son inscription.
334. — Le privilège de la douane sur les effets mobiliers des redevables prime le privilège spécial du prêteur à la grosse.
335. — Les marchandises déposées en entrepôt sont affectées, par privilège et droit de rétention, au profit de la douane, pour tout ce qui lui est dû par le commerçant qui les y a déposées.
336. — Action en revendication des propriétaires de marchandises en nature qui sont encore sous balle et sous cordes ; — cette action peut être exercée en se conformant aux dispositions du Code de commerce, aussi bien qu'en invoquant celles du Code civil.
337. — La douane n'est pas soumise, pour l'exercice des droits qui lui appartiennent, à la juridiction commerciale.

§ III. — Droits de mutation après décès.

338. — L'action de l'administration de l'enregistrement résulte de la loi du 22 frimaire an VII, article 32.

339. — Cette action constitue un privilège qui assure à l'État la préférence sur toutes les créances privilégiées, à l'exception des frais de justice, et des sommes dues pour une année et l'année courante de la contribution foncière.

340. — Le tiers acquéreur n'est pas soumis à l'action de l'administration sur les revenus des biens à déclarer; cette action doit être intentée seulement contre les héritiers et les donataires ou légataires.

341. — L'action de l'enregistrement, en cas de succession vacante, s'étend-elle sur toutes les valeurs mobilières, et notamment sur le prix de la vente du mobilier dépendant de la succession?

342. — L'héritier bénéficiaire est tenu personnellement d'acquitter les droits de mutation.

343. — Lorsque la succession est vacante, les droits sont dus par la masse des créanciers.

§ IV. — Droits de timbre.

344. — Le privilège pour le recouvrement des droits, et amendes de timbre, résulte de l'article 76 de la loi du 28 avril 1816; — il est préférable à toutes autres créances.

§ 1er. — Contributions indirectes.

323. La loi du 1er germinal an XIII contient, dans son article 47, la disposition suivante :

« La régie des droits réunis (aujourd'hui l'administration des contributions indirectes) aura privilège et préférence à tous les créanciers sur les meubles et effets mobiliers des comptables pour leurs débets, et sur ceux des redevables pour les droits, à l'exception des frais de justice, de ce qui sera dû pour six mois de loyer seulement, et sauf aussi la revendication dûment formée par les propriétaires des marchandises en nature qui seront encore sous balle et sous cordes. »

Cet article renferme deux dispositions distinctes ; la première crée un privilège au profit de la régie sur les meubles et effets mobiliers des comptables, pour leurs débets ; la seconde accorde à la régie un semblable privilège sur les meubles et effets mobiliers des redevables, pour les droits dus à l'État.

On avait prétendu que ce dernier privilège avait été abrogé par la loi du 5 septembre 1807, relative au privilège du trésor public sur les biens des comptables : mais cette prétention a été repoussée par un arrêt de la cour de cassation

du 11 mars 1835, confirmatif d'un arrêt de la cour d'appel de Paris, et par un arrêt de la même cour du 18 février 1840 (Dalloz, v° *privilège*, p. 151, notes).

« Attendu, est-il dit dans les motifs de ce dernier arrêt, que l'article 47 du décret du 1er germinal an XIII a créé au profit du trésor sur tous les biens meubles de deux classes de débiteurs bien distinctes, celles des comptables pour le montant de leurs débets, et celles des redevables pour les droits par eux dus, un privilège dont l'exercice doit avoir lieu par préférence à toute autre créance, à l'exception des frais de justice et de ce qui sera dû pour six mois de loyer seulement; que la loi postérieure du 5 septembre 1807, uniquement relative, d'après son titre, aux droits du trésor public sur les biens des comptables, et ne s'occupant que de cette classe de débiteurs de l'État, en décidant seulement à leur égard par l'article 2, que le privilège qu'elle accorde au trésor sur leurs biens ne s'exerce néanmoins qu'après les privilèges généraux et particuliers énoncés aux articles 2101 et 2102 du Code civil, et en n'abrogeant, par son article 11 et dernier, que les dispositions contraires à celles qu'elle renferme, n'a évidemment porté atteinte qu'à la partie du décret du 1er germinal an XIII qui concerne les comptables, *et a laissé dans toute sa force celle qui s'applique aux redevables sur lesquels elle garde le silence.* »

Il résulte d'ailleurs de cet arrêt que la disposition de loi du 1er germinal an XIII, concernant les comptables de l'administration des contributions indirectes, est abrogée par la loi du 5 septembre 1807. Cette doctrine est conforme à celle que nous avons adoptée au sujet de cette dernière loi qui, suivant nous, s'applique à tous les comptables du trésor sans aucune distinction. (Voir le chapitre VI de cet ouvrage.)

324. — L'article 47 de la loi du 1er germinal an XIII donne au propriétaire un droit de préférence à la régie pour six mois de loyer seulement. Le propriétaire ne serait pas fondé à s'autoriser des termes de l'article 662 du Code de procédure civile, pour réclamer un privilège plus étendu; c'est ce que la cour de cassation a reconnu par un arrêt du 28 août 1837 (Dalloz, v° *privilège*, p. 150, notes).

Mais il suffit que le montant des réparations locatives,

joint au dernier terme de loyer, ne s'élève pas à six mois de loyer, pour qu'on puisse accorder au propriétaire le droit d'en être payé, sur le prix des meubles, par préférence aux droits du trésor. — Ainsi jugé, par un arrêt de rejet de la chambre civile de la cour de cassation, du 15 juillet 1835 (1).

L'expression *redevables*, employée dans l'article 47 de la loi du 1er germinal an XIII, doit être entendue, dans le sens le plus large, de tout débiteur, à un titre quelconque, de droits envers la régie. En conséquence, le privilège atteindra les meubles de la caution, présentée par le redevable en vertu de l'article 38 de la loi du 21 avril 1832, aussi bien que ceux du redevable direct lui-même. (Cass., 18 janvier 1831. — Dalloz, v° *privilège*, p. 151, notes.)

325. — Le privilège de la régie sur les meubles des redevables n'ôte pas à ces derniers la faculté de disposer de ces meubles, même après une contrainte décernée contre eux : il n'y a qu'une saisie qui rende les meubles indisponibles (2). Ainsi que nous l'avons expliqué ci-dessus numéro 317, en traitant du privilège pour le recouvrement de la contribution directe mobilière.

326. — Toutefois, nous pensons, avec M. Duranton (3), que le privilège établi par cette loi au profit du trésor doit primer même le droit de rétention que la loi accorde en certains cas, notamment en matière de nantissement ; car, à l'exception des frais de justice, des six derniers mois de loyer dus au propriétaire, et sauf le cas de revendication des marchandises en nature qui sont encore sous balle et sous cordes, le trésor non seulement doit être préféré à tous autres, mais doit pouvoir actuellement exercer son privilège sur les effets mobiliers appartenant à son débiteur. Or, si le gage confère au créancier le droit de se faire payer, sur la chose qui en est l'objet, par privilège et préférence aux autres créanciers (C. civ., 2073, 2083), ce droit ne peut néanmoins être opposé au créancier dont le privilège, comme celui du trésor, est d'un ordre supérieur.

327. — Lorsque la régie a fait saisir les meubles d'un débiteur après sa faillite, la vente de ces meubles doit être

(1) Dalloz, 1835, I, 327.
(2) Cassation, du 18 mai 1819, Sirey, 20, I, 94.
(3) Tome XIX, n° 8.

suivie à la requête des agents de la régie par préférence aux syndics de la faillite ; ceux-ci ne peuvent invoquer les règles ordinaires établies par le Code de commerce ; car l'exercice de l'action du trésor contre un redevable en faillite n'est soumis qu'aux règles établies par des lois spéciales, ce qui engage nécessairement les contestations de ce genre devant les tribunaux ordinaires, et s'oppose à ce que le privilège du trésor puisse être discuté à l'encontre des syndics d'une faillite. — Telle est la jurisprudence constante de la cour de cassation (1).

328. — Il résulte de cette doctrine que la régie des contributions indirectes n'est pas liée par le concordat passé avec les créanciers de son débiteur en faillite; nonobstant cette convention, elle n'en conserve pas moins le droit d'exercer son privilège sur les meubles et effets mobiliers du redevable, même sur ceux qui lui surviennent après la la faillite.

329. — Nous avons expliqué les difficultés de compétence qui peuvent s'élever relativement à la revendication des objets saisis à la requête du trésor : nous y renvoyons (2).

§ 2. — Droits de douane.

330. — Le privilège de l'administration des douanes est déterminé par les lois des 6-22 août 1791 et du 4 germinal an II.

Voici ce que porte la première de ces lois, titre XIII, article 22 : « La régie aura privilège et préférence à tous créanciers, sur les meubles et effets mobiliers des comptables, pour leurs débets, et sur ceux des redevables pour les droits, à l'exception des frais de justice et autres privilégiés, de ce qui sera dû pour six mois de loyer seulement, et sauf aussi la revendication, dûment formée par les propriétaires, des marchandises en nature qui seront encore sous balle et sous cordes. Pareil privilège s'exercera sur les immeubles acquis par les comptables, depuis le commencement de la gestion. »

(1) Arrêts, des 9 janvier 1815; Sirey, 15, I, 255; — 11 mars 1835; Dalloz, 1835, I, 197.
(2) N° 317, chap. IX.

« Art. 23. — Au cas de l'article précédent, la régie aura hypothèque sur les immeubles des comptables et des redevables : savoir, à l'égard des comptables, à dater du jour de leur prestation de serment; et des redevables, à compter de celui où les soumissions ont été faites sur le registre et signées par eux ou leurs facteurs, pourvu néanmoins que les extraits des registres contenant les soumissions desdits redevables aient été soumis à l'enregistrement dans le délai fixé pour les actes de notaires. »

L'article 4, titre VI, de la loi du 4 germinal an II a confirmé les privilèges établis par les articles précédents, ainsi qu'il suit : « La République est préférée à tous créanciers, pour droits, confiscations, amendes et restitutions, et avec la contrainte par corps. »

331. — Le privilège de la régie des douanes a été contesté, comme celui des contributions indirectes, et par des raisons analogues : on a soutenu que ce privilège avait été anéanti, comme tous ceux dont le trésor jouissait alors, par la loi du 11 brumaire an VII, qui, dans ses articles 21 et 22, se bornait à accorder une hypothèque légale à la nation sur les immeubles des comptables. On ajoutait que, plus tard, lorsque le législateur voulut réintégrer le trésor dans ses anciens privilèges, il avait cru nécessaire de consacrer ce changement par des lois formelles. Or, parmi ces lois, aucune n'était venue rendre à la régie des douanes le privilège dont les lois transcrites plus haut l'avaient investie à l'égard des meubles des redevables. — Mais ces objections ont constamment été repoussées par la cour de cassation qui a maintenu l'administration des douanes dans son privilège, et cela, même à l'égard des cautions (1).

332. — Mais l'examen des lois précitées fait naître deux questions beaucoup plus sérieuses.

La première est celle de savoir dans quel ordre doit s'exercer le privilège de la régie des douanes sur les meubles des redevables et des comptables : la loi de 1791 dit que ce privilège aura la préférence à tous créanciers, *à l'exception des frais de justice et autres privilégiés et du loyer de six mois;* et la loi de l'an II porte que la République est

(1) Dalloz, v° *Hypothèque*, p. 68, n° 4. — Arrêts de cassation, du 14 mai 1816; Dalloz, *idem*, p. 72; — 12 décembre 1822; *idem*, p. 73.

préférée *à tous créanciers?* Que doit-on entendre par ces derniers termes? La loi de l'an II a-t-elle voulu placer le privilège de la régie dans un ordre même supérieur à celui que lui avait assigné la loi de 1791? Nous ne le pensons pas: la loi de l'an II n'a évidemment voulu que répéter la disposition de la première de ces lois, en l'étendant toutefois aux confiscations, amendes et restitutions, et en ajoutant la contrainte par corps.

Mais que doit-on entendre par ces termes de la loi de 1791, *autres privilégiés?* Il est d'abord un fait certain, c'est que ces expressions ne peuvent s'appliquer qu'aux créanciers qui étaient privilégiés à l'époque de la promulgation ou publication de cette loi, et dont le privilège a été conservé par les lois subséquentes. Il faut donc rechercher quelles étaient, en 1791, celles des créances privilégiées sur les meubles dont le droit de préférence a été confirmé par le Code civil.

Or, il paraît certain, qu'à cette époque, les créances qui avaient privilège sur les meubles, étaient :

1° Les frais funéraires; 2° ceux de dernière maladie; 3° les loyers de la maison : — privilège réduit à six mois de loyer par la loi de 1791, à l'encontre de la régie des douanes; 4° les gages des domestiques; 5° l'action en revendication du vendeur d'un meuble pour le prix qu'il l'avait vendu, quoiqu'il fût saisi sur le débiteur (1) : — privilège restreint, par la loi de 1791, aux marchandises en nature sous balle et sous cordes.

6° Il faut ajouter à ces créances privilégiées celles pour les fournitures de subsistances, qui avaient également un privilège sur les meubles (2).

Le privilège de la douane sera donc primé par toutes ces créances, et, avant tout, par les frais de justice.

333. — La seconde question est relative au rang que l'hypothèque de la douane devra obtenir, dans le cas où cette administration aura rempli les formalités prescrites par l'article 23 de la loi de 1791. Cet article ne parle pas de

(1) Ferrière, *Dictionnaire de droit*, v^is *Créanciers chirographaires privilégiés.*

(2) M. Troplong, *loc. cit.*, p. 35, tome 1, — d'après Brodeau sur Louet 1. A, Somme 17, note (3).

la nécessité de l'inscription de l'hypothèque; devrait-on en conclure que la douane est dispensée de cette formalité, et que son privilège existera indépendamment de l'inscription? La négative ne fait pas le moindre doute. Car la disposition de l'article 2134 du Code civil oblige tous les créanciers hypothécaires, à l'exception des mineurs, des interdits et des femmes mariées, à faire inscrire leur droit hypothécaire sur les registres du conservateur, et elle veut que l'hypothèque n'ait de rang, entre les créanciers, que du jour de cette inscription. — Or, cette disposition s'applique aussi bien à l'administration des douanes qu'à tout autre créancier hypothécaire. C'est là une condition réglementaire de l'exercice du droit d'hypothèque, qui, sans rétroagir sur le droit en lui-même, a subordonné néanmoins son effet, à partir de la promulgation du Code civil, aux formalités nouvelles que ce Code a introduites dans la législation hypothécaire. La régie des douanes doit donc s'y conformer, si elle veut assurer un rang à son hypothèque sur les immeubles des redevables.

334. — Le privilège de la douane sur les effets mobiliers de ses redevables prime le privilège spécial du prêteur à la grosse, même lorsqu'il s'agit de droits de douanes autres que ceux dus par le navire ou le chargement sur lesquels le prêt a eu lieu (1).

335. — Les marchandises déposées en entrepôt sont affectées par privilège et par droit de rétention au profit de la régie des douanes, pour tout ce qui lui est dû, non seulement sur les marchandises, mais encore personnellement par le commerçant qui les y a déposées : et la douane a le droit de retenir les marchandises, malgré la réclamation du propriétaire véritable, jusqu'à ce qu'elle soit payée, non seulement des droits à percevoir sur le prix de ces marchandises, mais encore des autres dettes personnelles au consignataire (2).

La loi du 28 mai 1858 a apporté un tempérament à ce principe. Elle dispose, par son article 8, que le porteur d'un warrant est payé de sa créance sur le prix des marchan-

(1) Arrêt cour de cassation, du 14 décembre 1824; Sirey, 25, I, 207; — Voyez Code de commerce, art. 191, n° 9; — 315 et 320.

(2) Arrêt de la cour de Rouen, du 7 juin 1817, Dalloz, v° *Hypothèque*, p. 74.

dises consignées dans les magasins généraux, « directement et sans formalité de justice, par privilège et préférence à tous créanciers, sans autre déduction que celles 1° des contributions indirectes, des taxes d'octroi et des droits de douane *dus par la marchandise;* 2°... »

Mais cette mesure exceptionnelle doit être limitée aux marchandises déposées dans les magasins généraux : on ne saurait l'étendre à celles déposées, à titre de nantissement, chez un consignataire ordinaire (Caen, 15 janvier 1870; — Dalloz, 73, II, 178).

336. — L'article 22 de la loi de 1791 admet, à l'encontre du privilège de la douane, l'action en revendication dûment formée par les propriétaires des marchandises en nature qui seront encore sous balle et sous cordes.

L'administration des douanes avait prétendu que cette disposition ne devait s'entendre, en cas de faillite d'un de ses redevables, que de la revendication faite par le vendeur, conformément à l'article 2102 du Code civil; mais non pas de la revendication autorisée par les articles 575 et 576 du Code de commerce : elle soutenait à l'appui de cette prétention que, pour l'exercice de ses droits, la douane n'est jamais soumise aux règles du droit commercial; qu'elle n'est régie que par les principes du droit civil; d'où elle concluait qu'on ne peut lui opposer la revendication autorisée par le Code de commerce.

Cette prétention, accueillie par sentence du juge de paix de Marseille, et confirmée par jugement du tribunal civil de cette ville, a été justement repoussée par un arrêt de la cour de cassation du 12 février 1845 (1), ainsi conçu :

« Attendu qu'aux termes de l'article 5, titre XII, de la loi des 2, 6, 22 août 1791, les objets saisis pour fraude ou contravention, ou confisqués, sont les seuls qui ne puissent être revendiqués par les propriétaires; — Que dans tous les autres cas, le droit de revendication est réservé et réglé par l'article 22, titre XIII, de la même loi; — Que, d'après cet article, le privilège de l'administration des douanes ne peut s'exercer, que sauf la revendication dûment formée par les propriétaires de marchandises en nature qui sont encore

(1) Sirey, 45, I, 206.

sous balle et sous cordes ; — Attendu que le mot de marchandises dont se sert cet article indiquait déjà que la pensée du législateur s'attachait à des opérations de commerce ; mais que les expressions sous balle et sous cordes sont encore plus caractéristiques, puisque ce sont celles qui étaient usitées en matière de revendication commerciale et en cas de faillite ; — Attendu que, quel que soit le droit de l'administration des douanes de ne reconnaître que la juridiction des tribunaux civils, il n'en résulte pas qu'elle puisse se soustraire à l'application de l'article 22 de la loi fondamentale qui régit les douanes ; — Que le droit de revendication expressément réservé par cet article est indépendant de la juridiction à laquelle sont soumises les parties, et que la nature de ce droit ne peut changer, parce qu'il aura dû être exercé devant telle ou telle juridiction ; — Attendu qu'il n'a pas été méconnu que les marchandises revendiquées fussent dans l'état déterminé par l'article 576 du Code de commerce pour légitimer la revendication ; — D'où il suit qu'en confirmant la décision du juge de paix, qui déboutait les demandeurs de leur action en revendication et ordonnait la continuation des poursuites commencées par l'administration des douanes, le jugement attaqué a expressément violé les articles précités ; — Casse. »

Cet arrêt décide nettement que l'action en revendication formée par le propriétaire des marchandises, conformément aux dispositions du Code de commerce, doit être admise à l'encontre du privilège de la douane. — Mais il ne faudrait pas en conclure que l'action en revendication, autorisée par l'article 2102 du Code Civil, ne pourra pas être également exercée et ne devra pas primer ce privilège. Tel n'est pas l'esprit de la loi de 1791 : car cette loi ne parle pas plutôt de la revendication formée suivant la loi civile que de celle exercée suivant la loi commerciale. — Il suffit que le propriétaire des objets mobiliers revendiqués se trouve dans les conditions que la loi de 1791 indique, pour que son action soit recevable. Ainsi, qu'un propriétaire, cultivateur ou vigneron ait vendu des denrées provenant de son cru, à un négociant redevable de droits de douanes, il est évident que le vendeur aura, pendant la durée fixée par l'article 2102 du Code civil, et aux conditions déterminées par cet article

et par la loi du 22 août 1791, le droit de revendiquer ces denrées préférablement au privilège de la douane, bien que le tribunal de commerce ne soit pas compétent pour en connaître (C. comm., art. 638). Il en serait de même dans tous les autres cas où il pourrait y avoir lieu à l'application de l'article 2102 du Code civil.

En effet, si l'article 47 du décret du 1er germinal an XIII, relatif aux contributions indirectes, et l'article 22 de la loi des 6-22 août 1791, relatif aux droits de douane, ont eu pour but de déterminer la position de la régie vis-à-vis des créanciers venant en concurrence avec elle, ils n'ont pu ni voulu porter atteinte au droit de propriété, lorsque ce droit revendiqué par un tiers de bonne foi, est légalement constaté. C'est ce qui résulte d'un arrêt de la cour de cassation du 19 décembre 1844 (Dalloz, v° *privilège*, page 152, note).

Dans le même ordre d'idées, la même cour a décidé, le 19 décembre 1859, que le privilège de la régie ne suit pas la marchandise entre les mains du tiers qui l'a acquise de bonne foi, alors même que le redevable en serait resté détenteur pour le compte de ce dernier (Dalloz, 60, I, 110).

337. — Au reste, il est à remarquer que l'administration des douanes n'est pas soumise, pour l'exercice des droits qui lui appartiennent, à la juridiction commerciale. Elle est placée, comme l'administration des contributions indirectes, sous l'empire exclusif de la juridiction civile et des lois spéciales qui la concernent (1).

§ III. — Droits de mutation après décès.

338. — La loi du 22 frimaire an VII, sur l'enregistrement, a réglé, ainsi qu'il suit, l'action de la régie pour le payement des droits de mutation dus après décès.

L'article 32 porte : « Les droits des déclarations des mutations par décès seront payés par les héritiers, donataires ou légataires.

« Les cohéritiers seront solidaires.

« La nation aura action sur les revenus des biens à

(1) Voyez *supra*, n° 329.

déclarer, en quelques mains qu'ils se trouvent, pour le payement des droits dont il faudrait poursuivre le recouvrement. »

On a vu que, lors de la discussion du projet d'article qui est devenu plus tard l'article 2098 du Code civil, on avait proposé d'assigner un privilège sur les meubles et sur les immeubles des successions, pour droits dus, à raison de leur ouverture, à la régie de l'enregistrement, mais que cette disposition fut supprimée, d'après les observations de M. Defermon, dans la vue de régler tous les droits du trésor par des lois spéciales.

Parmi ces lois intervenues depuis le Code, il n'en est aucune qui se soit occupée des droits de mutation après décès : par conséquent, l'article 32 de la loi du 22 frimaire an VII est toujours en vigueur.

339. — Cet article soulève l'examen de plusieurs questions. D'abord, on s'est demandé si c'était bien un privilège qu'il accordait à la régie ; et l'on a soutenu que l'action qu'il lui attribue sur les revenus de la succession ne constitue qu'un simple droit, et nullement un privilège sur tous les créanciers. Mais ce système n'a pas prévalu, et la cour de cassation a jugé, par un arrêt du 9 vendémiaire an XIV, que l'action de la régie est privilégiée : cet arrêt est motivé sur le rapprochement et la combinaison des articles 15 et 32 de la loi du 22 frimaire an VII.

En établissant par le premier de ces articles le droit sur toute la valeur des biens, sans distraction des charges, par conséquent sans égard pour ces charges elles-mêmes, la loi a paru faire de l'action que l'article 32 accorde à la régie, une action essentiellement privilégiée, s'exerçant sur les valeurs mobilières de la succession, et même sur les immeubles, lorsqu'elle a été conservée par une inscription, sans préjudice aux droits des tiers dont les créances ont été inscrites antérieurement. Ce système, développé dans une lettre du grand juge du 23 nivôse an XII, avait été consacré par la cour de cassation, suivant arrêts des 3 décembre 1833 et 28 juillet 1851 (Dalloz, 51, I, 233).

Le caractère de ce privilège faisait encore cependant l'objet de controverses nombreuses, et la question ayant été posée de nouveau devant la cour de Paris, l'avocat

général, dans des conclusions qui eurent, à l'époque, un grand retentissement, chercha à établir qu'il s'agissait moins d'un privilège que d'un véritable *prélèvement*, et que celui-ci prenait sa source dans une sorte de droit primordial et supérieur de l'État ou du prince sur la propriété privée, analogue à celui dont dérivait le *droit de relief*, dans l'ancien droit féodal.

L'émotion causée par une telle théorie, qui ne tendait à rien moins qu'à ébranler les bases de notre droit national moderne en matière de propriété, amena une réaction contre la jurisprudence alors en vigueur, et la cour de cassation par quatre arrêts du 23 juin 1857, rendus après un remarquable et savant rapport de M. le conseiller Laborie (1), cassa les arrêts de la cour de Paris des 13 mars et 12 novembre 1855 et un autre de la cour d'Amiens du 18 novembre 1854 (Dalloz, 57, I, 233 et 242).

Il résulte de ces décisions nouvelles que le trésor public n'a sur les biens de la succession, pour le recouvrement des droits de mutation par décès, ni droit de prélèvement, ni privilège à l'exclusion des créanciers de la succession; il vient en concours avec eux dans la distribution du prix de ces biens. Le seul privilège dont il jouisse est celui portant sur les revenus : ce privilège s'exerce avant tout autre, à l'exception des frais de justice ainsi que nous l'avons expliqué (2). Mais s'il était dû à l'État sur les biens mêmes une somme pour contribution foncière, la créance de l'État, à raison de cette contribution, viendrait, pour une année et l'année courante, concurremment avec les droits de mutation (3).

340. — La cour de cassation avait décidé, par deux arrêts, des 29 août 1807 (4) et 3 janvier 1809 (5), que le dernier paragraphe de l'article 32 de la loi du 22 frimaire an VII, en accordant à la nation une action sur les revenus des biens à déclarer, *en quelques mains qu'ils se trouvent*, avait par cela même soumis le tiers acquéreur à cette action.

(1) Voyez ce rapport dans le *Répertoire périodique de l'enregistrement* de M. Garnier, art. 856.
(2) Voyez, *supra*, nos 312, 319.
(3) Voyez *supra* le chapitre IX, n° 309.
(4) Dalloz, v° *Enregistrement*, p. 375.
(5) Dalloz, v° *Enregistrement*, p. 376.

Mais un avis du conseil d'État du 4 septembre 1810, approuvé le 21 du même mois, a décidé que : « ni pour le droit principal dû à cause de mutation par décès, ni conséquemment pour le droit et le demi-droit en sus, dont la peine est prononcée par l'article 39 de la loi du 22 frimaire an VII, l'action accordée par l'article 32 de cette loi, ne peut être exercée au préjudice des tiers acquéreurs. »

Les motifs principaux de cet avis sont : « qu'il n'est question, dans l'article 39 comme dans l'article 32, que *des héritiers, des donataires ou légataires;* que si la loi avait entendu comprendre les tiers acquéreurs dans les dispositions des articles 32 et 39, elle l'aurait déclaré par une disposition expresse, puisque celles des articles 32 et 39 ne peuvent s'appliquer à eux ; ce n'est pas en effet aux tiers acquéreurs à faire des déclarations de mutations par décès, et les peines pour omission de bien ou insuffisance d'estimation ne peuvent s'appliquer à eux, puisqu'ils ne sont pas tenus de ces formalités. »

Un arrêt de la cour de cassation, du 8 mai 1811, rapporté au bulletin civil de la cour et cité par M. Merlin, *Rép.*, v° *Enregistrement*, n° XL, a jugé la question conformément à cette décision du conseil d'État.

341. — Deux autres arrêts de la même cour, des 24 juin 1857 et 24 novembre 1869 (Dalloz, 57, I, 242, et 70, I, 339), portent que le privilège du trésor ne peut s'exercer au préjudice des droits acquis par des tiers sur les biens de la succession. Si donc, des immeubles héréditaires ont été aliénés, ce n'est que sur les intérêts, échus antérieurement à la notification du contrat aux créanciers inscrits, que peut s'exercer son privilège. Tous les intérêts postérieurs sont le gage commun des créanciers (art. 2098 et 2166 du Code civil).

342. — L'arrêt précité du 24 juin 1857, conforme à deux arrêts antérieurs du 12 juillet 1836 (1), décide que l'héritier bénéficiaire est, comme l'héritier pur et simple, *personnellement* tenu de payer les droits de mutation par décès, quelles que soient les charges de la succession, en se fondant principalement sur ce que : « le

(1) Dalloz, 1836, I, 386.

droit dû pour mutation par décès est une contribution indirecte, qui constitue, vis-à-vis de l'État, une dette des héritiers, laquelle n'a pour cause que la transmission des biens opérée en leur faveur, et dont l'héritier bénéficiaire doit au moins l'avance ».

Mais l'action *personnelle* qui appartient au trésor contre l'héritier bénéficiaire n'a pas pour conséquence de diminuer ses droits à l'égard des biens héréditaires; d'où il suit que l'impôt de mutation pourra être réclamé par privilège sur les fruits et revenus desdits biens, sans que les créanciers puissent opposer la séparation de patrimoines, qui est le résultat de l'acceptation sous bénéfice d'inventaire (Seine, 9 février 1859).

343. — De même, le droit de mutation est dû par la masse des créanciers de la succession, alors que, les héritiers ayant renoncé, la succession est vacante. — Vainement dirait-on qu'il n'y a pas d'héritiers, et que, par conséquent, il n'y a point de mutation (1).

De même aussi le droit de succession est exigible sur les biens d'un individu décédé en état de faillite, et il doit être acquitté par privilège sur les intérêts servis par la caisse des consignations pour les sommes qui y sont déposées par le syndic (Cass., 2 décembre 1862; — Dalloz, 62, I, 513).

§ IV. — Droits de timbre.

344. — L'article 76 de la loi du 28 août 1816 porte : « Le recouvrement des droits de timbre et des amendes de contravention y relatives sera poursuivi par voie de contrainte; et, en cas d'oppositions, les instances seront instruites et jugées selon les formes prescrites par les lois des 22 frimaire an VII et 27 ventôse an IX, sur l'enregistrement.

« En cas de décès des contrevenants, lesdits droits et amendes seront dus par leurs successeurs, et jouiront, soit dans les successions, soit dans les faillites ou tous autres cas, du privilège des contributions directes ».

(1) Cassation, 18 nivôse an XII; — Sirey, 4, II, 143. — Cassation, 18 pluviôse an XII; — Sirey, 4, II, 764. — Cassation, 16 juin 1806; — Sirey, 6, II, 704.

Il résulte de cet article que même les *amendes* pour contraventions au timbre doivent être recouvrées par privilège sur toutes autres créances, et déduction faite seulement des frais, ainsi que nous l'avons expliqué, *suprà*, numéros 301 et 309.

Certains droits de timbre, notamment ceux afférents aux titres d'actions et d'obligations des compagnies, et aux polices d'assurances ont été convertis en taxes annuelles, exigibles en vertu d'un abonnement, par les articles 14, 22, 27 de la loi du 5 juin 1850. Un arrêt de la cour de Paris, du 12 janvier 1874, a décidé que, même sous cette forme nouvelle, l'impôt du timbre conservait toujours son caractère et les avantages qui y sont attachés par la législation en vigueur; et, en conséquence, que ces taxes d'abonnement jouissaient du privilège édicté par l'article 76 de la loi du 28 avril 1816 (Dalloz, 74, II, 100).

CHAPITRE XI

DES ENGAGEMENTS DU TRÉSOR PUBLIC QUI RÉSULTENT DE RÉCÉPISSÉS DE VERSEMENTS ET D'AUTRES TITRES.

SOMMAIRE

345. — Jusqu'à la loi du 24 avril 1833, les formalités destinées à engager ou garantir la responsabilité des agents chargés de la recette et du payement des deniers de l'État, étaient déterminées par des décrets, ordonnances ou de simples arrêtés ministériels.
346. — Motifs qui ont fait adopter la loi du 24 avril 1833; — son texte.
347. — Les dispositions de cette loi ne concernent pas seulement les comptables de l'État, mais aussi les parties versantes; les formalités qu'elle impose ne sont obligatoires que dans tous les cas où il s'agit d'un versement fait *pour un service public.*
348. — Délai dans lequel doivent avoir lieu le visa et la séparation du talon.
349. — Les récépissés délivrés par les receveurs des finances conformément à la loi du 24 avril 1833, sont-ils des actes authentiques et font-ils foi jusqu'à inscription de faux?
350. — Quel serait le sort du versement si, avant l'expiration de ce délai, le receveur, qui aurait encaissé l'argent et délivré le récépissé, faisait faillite ou disparaissait?
351. — Les tribunaux sont seuls compétents pour connaître d'une contestation relative à un refus de visa allégué par les préfets ou sous-préfets.
352. — Mais l'autorité administrative doit seule décider qu'elle est la véritable somme due par l'État, et statuer sur l'époque du remboursement.
353. — Oppositions à ce remboursement; — renvoi.
354. — Les prescriptions ou déchéances établies en faveur de l'État contre les récépissés et autres titres de versement, ne commencent à courir que du jour du visa et de la séparation du talon.
355. — Obligation pour les comptables de délivrer aux contribuables une quittance détachée d'un registre à souche; néanmoins, validité du payement, même lorsque cette formalité n'a pas été observée.
356. — Devoirs que les préfets et sous-préfets ont à remplir en ce qui concerne l'exécution de la loi du 24 avril 1833; — articles 266 et 267 du règlement général du 31 mai 1838
357. — Droit du gouvernement de régler les obligations des comptables.
358. — Une loi est nécessaire pour atteindre les droits des tiers.
359. — La loi du 24 avril 1833 n'est applicable qu'aux titres qui engagent directement le trésor.
360. — Dans tous les cas, une autorisation directe ou déléguée du ministre compétent est nécessaire.

345. — Les récépissés et les autres titres qui engagent directement le trésor public ont toujours été soumis à l'observation de formalités particulières, destinées tout à la fois à constater l'engagement de l'État, à garantir la responsabilité des agents chargés de la recette et du payement de ses deniers, en même temps qu'elles doivent assurer l'exercice des droits des tiers. Mais, pendant longtemps, ces formalités ne furent déterminées que par des décrets, ordonnances, ou même par de simples arrêtés ministériels : on supposait que la recette et le payement des deniers publics, rentrent essentiellement dans les attributions réglementaires appartenant, soit au gouvernement, soit au ministre des finances ; et, bien que les droits des tiers fussent gravement atteints et modifiés par l'exécution de ces règlements, on ne jugeait pas nécessaire de faire intervenir le législateur dans une matière que l'on considérait, à tort, comme devant dépendre seulement de l'organisation intérieure de l'administration des finances. — D'ailleurs, les principes à la fois si simples et si complets, qui embrassent et dirigent aujourd'hui toutes les parties de la comptabilité publique, sont le résultat de l'expérience acquise depuis la révolution de 1789 : il ne faut donc pas s'étonner de ne trouver qu'à la date du 24 août 1833 la première loi qui ait statué sur la forme et sur la nécessité du contrôle des récépissés et autres titres qui peuvent engager le trésor.

En l'an VIII, lors de la réorganisation des différentes branches de l'administration des finances, le contrôle de la comptabilité ne s'étendait pas sur les préposés extérieurs du trésor (1).

Le décret du 4 janvier 1808, inséré au *Bulletin des lois* seulement en 1832, traça le premier des règles relatives aux versement des percepteurs des communes et agents des régies, au contrôle de ces versements, à la comptabilité des receveurs généraux et particuliers, aux caisses du trésor et à la comptabilité centrale.

Ces règles furent successivement étendues et modifiées par les ordonnances des 18 novembre 1817, 27 décembre 1823, 19 novembre 1826 et 8 décembre 1832.

(1) Rapport au roi sur l'administration des finances, 1830; p. 19.

En 1818, M. Corvetto, alors ministre des finances, avait cru pouvoir dispenser du contrôle les certificats de l'emprunt qui fut fait, afin de diminuer les lenteurs et les difficultés de cette opération. On ne présumait pas qu'on pût abuser de la facilité qui était ainsi donnée.

346. — Mais plus tard, le déficit laissé par le caissier Kessner vint démontrer les graves inconvénients qu'il y a toujours à négliger les règles sévères d'une comptabilité vigilante. La loi du 24 avril 1833 eut principalement pour objet de prévenir et de rendre impossible, par des précautions convenables, le retour de malversations, qui, indépendamment de la perte matérielle qu'elles causent à l'État, nuisent à la considératien de ses agents ainsi qu'au crédit public.

Voici le texte de cette loi :

« ARTICLE 1er. — Tout versement en numéraire ou autres valeurs, fait aux caisses du caissier central du trésor public à Paris, et à celles des receveurs généraux et particuliers des finances, pour un service public, donnera lieu à la délivrance immédiate d'un récépissé à talon.

« Ce récépissé sera libératoire et formera titre envers le trésor public, à la charge toutefois, par la partie versante, de le faire viser et séparer de son talon, à Paris immédiatement, et dans les départements dans les vingt-quatre heures de sa date, par les fonctionnaires et agents administratifs de ce contrôle.

« ART. 2. — Les bons royaux, traites et valeurs de toute nature, émis par le caissier central, n'engageront le trésor qu'autant qu'ils seront délivrés sur des formules à talon et revêtus du visa du contrôle. Cette disposition est applicable aux mandats délivrés par le payeur des dépenses à Paris.

« Les acceptations par le caissier central des effets et traites émis sur sa caisse n'obligeront également le trésor qu'autant qu'elles seront revêtues du visa du contrôle.

« ART. 3. — Ne seront pas soumis aux formalités prescrites par les articles précédents, les versements faits chez les receveurs généraux et particuliers des finances, pour cause d'achat et de vente de rentes; ces sortes de versements ne donnent lieu à aucun recours en garantie contre le trésor.

« Art. 4. — Tout extrait d'inscription de rente immatriculé sur le grand livre de la dette publique à Paris, qui sera délivré à partir de la promulgation de la présente loi, devra, pour former titre valable sur le trésor, être revêtu du visa du contrôle.

« Les extraits d'inscriptions de rentes immatriculés dans les départements, sur les livres auxiliaires du grand livre, n'engageront le trésor qu'autant qu'ils auront été, conformément à l'article 3 de la loi du 14 avril 1819, détachés d'un registre à souche et à talon, signés du receveur général, visés et contrôlés par le préfet.

« Art. 5. — Les certificats d'inscriptions délivrés pour la concession d'une pension à quelque titre que ce soit, ceux d'inscriptions de cautionnement et ceux de privilège de second ordre à délivrer aux bailleurs de fonds, devront, pour former titre valable contre le trésor public, être revêtus du visa du contrôle.

« Art. 6. — Les obligations et la responsabilité des comptables et agents du trésor continueront à être réglées par des ordonnances.

« Art. 7. — Les dispositions de l'article 1er de la présente loi sont applicables à la caisse des dépôts et consignations.

« Art. 8. — La présente loi sera constamment affichée dans les bureaux et caisses où elle devra recevoir son exécution.

« Les formules de chacun des titres y énoncés contiendront le texte de l'article spécialement applicable à ce titre. »

347. — La nécessité de cette loi a été motivée, nous l'avons dit, par le déficit laissé par le caissier Kessner. Mais ses dispositions ne concernent pas seulement les comptables et les agents administratifs; et c'est la principale raison qui explique, ainsi que l'a fait remarquer M. Bérenger, rapporteur à la Chambre des pairs, pourquoi l'intervention du législateur était indispensable. Il n'y avait, en effet, que la loi, qui pût obliger les créanciers et les débiteurs de l'État, quels qu'ils soient, à accomplir les formalités prescrites, à peine de voir les versements qu'ils auront effectués dans les caisses publiques déclarés non libéra-

toires, et les titres des créances qui leur auront été délivrés considérés comme n'engageant point le trésor. « Il faut bien remarquer, a dit M. Bérenger, que les personnes qui auront à remplir les formalités prescrites se divisent en deux classes : la première comprend les comptables qui versent dans une caisse les deniers publics qu'ils ont reçus dans la leur; la seconde embrasse tous les débiteurs accidentels poursuivis par l'agent judiciaire, les correspondants libres du trésor, les intéressés dans les emprunts, les preneurs de bons royaux, etc., etc. (1). »

Mais, les formalités que la loi impose ne sont obligatoires que dans tous les cas où il s'agit d'un versement fait *pour un service public* ; et voici l'explication qui a été donnée de ces expressions par M. Delessert, rapporteur à la Chambre des députés (2) :

« La commission a pensé qu'elle ne pouvait s'occuper que des opérations qui concernent l'État. Vous savez que les receveurs généraux des départements sont aussi des espèces de banquiers. La commission n'a pas pensé que les opérations qu'ils font, en cette qualité,pussent être soumises aux formalités exigées par la présente loi. Si l'on n'avait pas mis ces mots : *pour un service public,* les receveurs particuliers mêmes auraient pu être assujettis aux formalités du contrôle. Mais la commission a bien entendu que toutes les opérations faites pour le compte du trésor, qui concernent les contribuables et par conséquent cette chambre, fussent comprises dans ces mots : *pour un service public...* Les payements d'emprunts sont des payements pour un service public. La commission a entendu toutes les recettes faites par les receveurs généraux pour le compte du trésor ; vous verrez qu'elle a excepté des dispositions de cette loi les versements faits, dans les caisses des receveurs généraux, pour achats de rentes, car le trésor public ne peut être engagé dans de semblables opérations, et ceux qui font crédit aux receveurs généraux le font à leurs risques. » (Voyez l'art. 3 de la loi.)

Dans ce cas, en effet, les trésoriers généraux sont des

(1) *Rapport à la Chambre des pairs,* le 24 décembre 1832, *Moniteur* du 25.

(2) Séance du 23 mars 1833, *Moniteur* du 24.

mandataires salariés et, comme tels, personnellement responsables vis-à-vis des tiers qui leur ont confié leurs fonds pour des achats de rentes. Peu importe d'ailleurs que l'acte qui entraîne leur responsabilité provienne de leur fait ou de celui de leurs préposés (Bordeaux, 3 janvier 1850 ; — Dalloz, 1851, II, 120).

La cour de Bordeaux, dans cet arrêt, déclare que, bien que les receveurs généraux soient chargés d'opérer les achats de rentes sur l'État, à la demande des particuliers, sans recevoir de ceux-ci aucune rétribution autre que le remboursement des frais de courtage, ils ne sont pas moins responsables envers ceux-ci en qualité de mandataires salariés.

Mais quant aux opérations relatives aux emprunts publics, il est incontestable qu'elles constituent un service public. Le conseil d'État s'est prononcé à cet égard dans le même sens que le rapporteur de la commission à la Chambre des pairs. Dans l'affaire qui a donné lieu à cette solution, le ministre des finances considérant le trésor comme responsable d'un détournement commis par le sieur Desbordes, receveur particulier à Mantes, au préjudice du sieur Caster, souscripteur à l'emprunt autorisé par la loi du 30 décembre 1863, avait fait racheter une rente sur l'État de même valeur que le titre détourné. Le trésor s'était couvert ensuite de cette avance au moyen d'un prélèvement sur le cautionnement de son comptable. La régularité de ce prélèvement fut contestée par les syndics de la faillite du sieur Desbordes, qui soutenaient que le sieur Caster n'avait aucun droit de préférence sur les autres créanciers de l'ex-receveur particulier. L'arrêt du 27 juin 1867 qui repousse cette prétention est ainsi motivé :

« Considérant qu'aux termes de notre décret en date du 12 janvier 1864, et de l'arrêté de notre ministre des finances du même jour, rendus l'un et l'autre pour l'exécution de la loi du 30 décembre 1863, les receveurs des finances étaient chargés de recevoir les souscriptions à l'emprunt autorisé par ladite loi, d'encaisser les versements sur les certificats provisoires d'emprunts, et d'échanger ces certificats contre des titres définitifs qui devaient être délivrés aux souscripteurs ;

« Considérant que le sieur Desbordes, receveur des finances

à Mantes, a, dans le courant du mois de mars 1865, détourné un titre définitif de 1250 francs de rente trois pour cent qu'il avait reçu du trésor, pour le remettre au sieur Caster, souscripteur à l'emprunt de 1863, en échange des certificats provisoires que celui-ci avait déposés entre ses mains, en exécution de l'arrêté précité de notre ministre des finances, et que le sieur Caster s'est adressé à ce ministre, pour obtenir la restitution du titre qui lui était dû ;

« Considérant que le détournement dont se plaignait le sieur Caster avait été commis par le receveur des finances de l'arrondissement de Mantes dans l'exercice de ses fonctions et l'accomplissement de la mission spéciale dont il avait été chargé par notre ministre des finances; que c'est dès lors avec raison que notredit ministre a déclaré que l'État était responsable du fait de son agent;

« Considérant qu'en décidant, malgré l'existence de l'état de faillite dans lequel se trouvait le sieur Desbordes, qu'il serait prélevé sur le cautionnement de ce comptable, la somme nécessaire pour couvrir l'État de cette responsabilité, notre ministre des finances s'est borné à exercer les droits que les lois ci-dessus visées ont établis en faveur du trésor public sur les cautionnements de ses agents ; que dans ces circonstances, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que les décisions de notre ministre des finances des 14 et 24 juin 1865 sont entachées d'excès de pouvoir ;

« La requête des sieurs Moncharville et Régis est rejetée. »

348. — D'après les articles 1 et 2 de la loi, le *visa* et la séparation du talon doivent avoir lieu à Paris, *immédiatement*, tandis qu'un délai *de vingt-quatre heures* est accordé dans les départements. Le motif de cette différence s'explique facilement : à Paris, le contrôleur, chargé du visa et de la séparation du talon, est toujours placé auprès de la caisse qui a reçu le versement ; tandis que dans les départements, les opérations du contrôle étant exercées par les préfets et les sous-préfets, suivant qu'il s'agit d'un versement effectué à la trésorerie générale ou aux caisses des receveurs particuliers (décret du 4 janvier 1808), il en résulte que les formalités prescrites par la loi ne peuvent pas toujours être accomplies immédiatement après le versement. C'est pourquoi l'on a jugé nécessaire d'accorder aux tiers

intéressés un délai de vingt-quatre heures pour régulariser leurs titres.

Les dispositions des articles précités ont été reproduites dans le chapitre VI du décret du 31 mai 1862, portant règlement général sur la comptabilité publique.

349. — Les récépissés délivrés par les receveurs des finances conformément à la loi du 24 avril 1833, sont-ils des actes authentiques et font-ils foi jusqu'à inscription de faux?

La question n'a pas encore été résolue d'une façon péremptoire. Nous croyons cependant pouvoir la résoudre par l'affirmative.

La confection des récépissés appartient, en effet, à des fonctionnaires publics; cette opération constitue une partie essentielle de leurs attributions.

Tout récépissé délivré par le comptable compétent, séparé du talon et visé dans les délais légaux, présente donc les caractères d'authenticité exigés par l'article 1317 du Code civil.

A l'appui de notre opinion, nous citerons un arrêt du conseil d'État du 26 février 1823, aux termes duquel un comptable qui a donné récépissé d'une somme qu'il n'a cependant point portée parmi ses recettes, doit en être déclaré débiteur.

C'est donc que le récépissé constitue par lui-même un titre authentique. Il ne saurait, toutefois, d'après la jurisprudence de la cour de cassation, avoir ce caractère lorsque, au lieu d'être signé par le comptable lui-même, il l'a été par un fondé de pouvoirs. (Arrêt de la cour de Grenoble du 27 juin 1877, — et arrêt de la cour de cassation du 21 mai 1878.)

La cour donne pour motif de sa décision que, si le trésorier-payeur général est autorisé à avoir, sous le nom de fondé de pouvoir, un mandataire qui le représente, il ne s'en suit pas que ce mandataire, simple employé du trésorier général, lequel demeure seul le représentant du trésor, soit revêtu d'un caractère public; que, par conséquent, les actes signés de lui, même en étant libératoires envers le trésor, ne sont pas pour cela des actes authentiques.

Suivant les règlements, un récépissé, signé par le trésorier général ou par son fondé de pouvoir, a la même valeur

libératoire dans les rapports du trésor avec son débiteur, du moment qu'il est revêtu des formalités prescrites par la loi du 24 avril 1833.

La décision de la cour est intervenue, à la suite d'une contestation entre le titulaire d'un brevet d'invention et son concessionnaire, au sujet de la date effective du versement de l'annuité.

La cour de Grenoble, suivant arrêt du 27 juin 1877, a constaté que le versement avait eu lieu le 12 mars 1874, bien que le récépissé eût été délivré par le fondé de pouvoir à la date du lendemain, ce qui avait pour résultat d'entraîner la déchéance du brevet.

Cet arrêté a été déféré à la cour suprême pour violation de l'article 1er de la loi du 24 avril 1833, de l'article 1319 du Code civil et l'article 32 de la loi du 5 juillet 1844, en ce que la cour de Grenoble aurait admis à tort le breveté à fournir la preuve que son versement avait été opéré à une date antérieure à celle mentionnée au récépissé. Suivant le demandeur en cassation, les énonciations contenues audit récépissé ne pouvaient être attaquées que par la voie de l'inscription de faux, attendu que les récépissés de l'espèce constituaient des actes authentiques.

Ce pourvoi a été rejeté. Le premier considérant de l'arrêt porte :

« Sans examiner si les récépissés délivrés par les trésoriers généraux, conformément à la loi de 1833, sont des actes authentiques faisant foi jusqu'à inscription de faux, ils ne peuvent, en tous cas, avoir ce caractère et cette autorité qu'à la condition d'émaner et d'être revêtus de la signature du trésorier général, qui seul peut être considéré comme un officier public. »

Ainsi, la cour suprême ne s'est pas prononcée sur le point de savoir si les récépissés signés des comptables du trésor sont des actes authentiques ; mais elle affirme comme constant que l'autorité dévolue aux actes authentiques ne saurait s'attacher aux récépissés délivrés par un fondé de pouvoir. La décision précitée ne porte pas atteinte à la jurisprudence administrative du ministère des finances, qui accorde la même valeur libératoire, dans les rapports du trésor avec son débiteur, au récépissé, qu'il soit signé par le

trésorier général ou par le fondé de pouvoir, du moment qu'il est revêtu des formalités prescrites par la loi du 24 avril 1833.

La cour, en effet, admet la valeur libératoire dans les deux cas; elle déclare seulement que l'acte qui est signé du fondé de pouvoir n'est pas un titre authentique.

D'où la conséquence que les énonciations renfermées audit acte peuvent être détruites par la preuve contraire, conformément aux dispositions du Code civil. Il en serait différemment si le récépissé était signé du trésorier-payeur général lui-même. Quiconque voudrait dénier quelqu'une de ces énonciations n'aurait d'autre recours pour y parvenir que l'inscription de faux.

Ce principe, que l'arrêt néglige de rappeler, a été formellement reconnu par le rapporteur et l'avocat général au cours des débats.

350. — M. le procureur général Dupin a demandé, à la Chambre des députés, quel serait le sort du versement si, avant l'expiration des vingt-quatre heures, le receveur qui aurait encaissé l'argent et délivré le récépissé, faisait faillite, disparaissait? Pourrait-on prétendre que le défaut de visa retombe sur la partie et que le récépissé n'est pas libératoire?

Cette question a été résolue en faveur de la personne qui aurait fait le versement. Après un renvoi à la commission, M. le rapporteur a déclaré « que, dans le cas de malversation, de disparition d'un receveur général, après la délivrance du récépissé, et avant que le contrôle pût être obtenu, la perte ne devait pas retomber sur la partie versante, mais bien sur le trésor, puisque ce n'était pas le public, mais le gouvernement qui avait donné sa confiance au receveur. M. le rapporteur a toutefois ajouté qu'il n'était pas nécessaire de modifier la rédaction, parce que l'article bien entendu ne pouvait être opposé à la partie qui n'aurait pas obtenu le visa, par suite de la disparition du receveur général avant les vingt-quatre heures. En effet, en faveur de qui est le délai de vingt-quatre heures? C'est en faveur de la partie versante, puisque la loi lui tient compte des difficultés qu'elle peut avoir à trouver le fonctionnaire chargé du contrôle; elle accorde, pour obtenir le visa, vingt-quatre heures,

pendant lesquelles ce contrôle ne peut être refusé par le préfet ou le sous-préfet. Après les vingt-quatre heures, tous risques sont pour les parties versantes; mais, pendant le délai fixé, ils sont à la charge du trésor, puisqu'il n'y a aucun motif pour le préfet et le sous-préfet de refuser le visa, et que, s'ils faisaient quelques difficultés à cet égard, ils pourraient être mis en demeure et chargés de toute la responsabilité de leur refus. La loi est impérative; ils doivent donner le visa dans les vingt-quatre heures, lors même que, dans l'intervalle, le receveur aurait disparu. »

En aucun cas, on ne saurait accepter comme libératoire, à l'égard de la commune créancière, de simples reconnaissances par écrit ou lettres missives, émanées du receveur particulier et portant que celui-ci a reçu des sommes dues à une commune. La libération du débiteur, payant à la caisse du receveur particulier les traites de coupes de bois communaux, ne peut résulter que d'un récépissé détaché d'un registre à souche et visé dans les termes de la loi (arrêt du 30 novembre 1875, cassant, dans l'intérêt de la loi, sur rapport de M. le conseiller-greffier, un arrêt de la cour de Bastia du 13 juin 1874. — *Gazette des Tribunaux* du 2 décembre 1875).

351. — Mais qu'arriverait-il, si, nonobstant les injonctions de la loi, le fonctionnaire se refusait à opérer le visa et la séparation du talon dans le délai fixé? Quelle serait, dans ce cas, l'autorité compétente pour connaître de cette contestation? Le débat devrait-il être porté devant l'autorité administrative ou devant le tribunal dans le ressort duquel le versement aurait été effectué?

Au premier aperçu, il semblerait que l'administration devrait seule connaître d'une semblable contestation, et l'on pourrait soutenir, avec quelque raison, que le refus de visa, déduit par le fonctionnaire chargé de l'accomplissement de cette formalité, rentre essentiellement dans l'exercice du pouvoir administratif; d'où l'on conclurait que les tribunaux sont incompétents, *ratione materiæ*, puisque les lois de leur institution, notamment celles du 24 août 1790 et du 16 fructidor an III, en opérant la séparation du pouvoir judiciaire d'avec l'autorité administrative, ont défendu expressément, et avec raison, aux tribunaux de s'immiscer dans la connaissance des actes de l'administration.

Mais cette opinion ne reposerait que sur une confusion de principes ; sans doute, le visa du fonctionnaire administratif chargé de le donner est un acte nécessaire de ses fonctions ; mais cet acte n'est pas, à proprement parler, un acte administratif, car il a pour résultat de sanctionner le droit des tiers, en régularisant leurs titres contre l'État. Dans cette circonstance, le préfet et le sous-préfet ne sont pas maîtres d'agir comme dans les matières d'administration : ils doivent le visa, et comme ce visa constitue la validité du titre, il faut bien qu'ils puissent être contraints par les tribunaux ordinaires, soit à le donner, soit à déduire les motifs de leur refus. Les tribunaux sont donc ici compétents, eu égard au droit des tiers. Aussi est-il à remarquer que la loi ne contient aucune disposition relative à la compétence, et comme la compétence de l'autorité administrative, jugeant au contentieux, n'est jamais de droit commun, mais doit être spécialement déterminée par la loi, on doit conclure que les tribunaux seuls sont compétents pour statuer sur les difficultés qui peuvent s'élever, relativement à l'exécution de la loi du 24 avril 1833.

352. — La solution serait tout à fait différente, si, après l'accomplissement des formalités que la loi impose pour la régularité du titre, un débat s'élevait entre l'État et son créancier, non plus sur cette régularité, mais sur le véritable chiffre de la somme portée au récépissé, ou sur l'époque du remboursement à effectuer par la caisse publique. Dans ces circonstances, l'autorité administrative serait seule apte à connaître de la contestation, parce qu'il s'agirait, dans le premier cas, de faire déclarer l'État débiteur, question exclusivement réservée par les lois et les règlements, soit au ministre des finances, soit au conseil de préfecture et au conseil d'État ; et, dans le second cas, de forcer l'État à payer à une époque déterminée, ce qui ne peut encore avoir lieu qu'en exécution de crédits ouverts, sur la responsabilité et avec le consentement de l'autorité chargée d'ordonnancer les mandats de payements.

La loi du 24 avril 1833 fait dépendre l'engagement de l'État de l'accomplissement des formalités qu'elle impose aux parties versantes : par conséquent, il n'y a pas titre valable contre l'État tant que ces formalités n'ont pas été remplies.

Qu'arriverait-il, cependant, si les fonds ayant été réellement versés pour un service public et étant entrés dans les caisses de l'État, le récépissé de versement se trouvait nul faute d'avoir été régularisé dans le délai prescrit, par exemple, s'il avait été perdu avant d'être présenté au visa ?

Dans ce cas, il faudrait avoir recours à l'autorité du ministre des finances, pour obtenir un nouveau récépissé qui pût être régulièrement présenté au visa du contrôle; car le visa devant avoir lieu à Paris immédiatement, et dans les départements dans les vingt-quatre heures de la date du récépissé, il est certain que les fonctionnaires chargés du contrôle seraient fondés à se refuser à viser le premier récépissé et à en détacher le talon. Le ministre des finances seul peut relever de l'inaccomplissement des formalités prescrites, parce que, seul, il a le droit de faire vérifier et comparer les écritures comptables et de décider si réellement l'État est bien débiteur de la somme réclamée.

Toutefois, lorsque le récépissé a été régulièrement visé et détaché du talon, si, pour un motif quelconque, il devient nécessaire à la partie versante de justifier de sa libération et qu'elle ne puisse représenter le récépissé primitif, elle pourra se faire délivrer une déclaration de versement dans une forme particulière déterminée par l'administration des finances. Mais, en aucun cas, le receveur qui a reçu le payement ne peut délivrer un duplicata du récépissé.

De même il a été jugé que les questions auxquelles donnent lieu la forme d'un récépissé et les mentions qu'il contient, ne sont pas de la compétence de l'autorité judiciaire. La teneur des documents de cette nature est en effet régie par les règlements administratifs et notamment par l'article 310 du décret du 31 mai 1862, sur la comptabilité publique, ainsi conçu :

« Tout préposé à la perception des revenus publics est tenu de procéder : 1° à l'enregistrement en toutes lettres, au rôle, état de produit, ou au titre légal, quelle que soit sa dénomination ou sa forme, de la somme reçue et la date du recouvrement; — 2° à son incription immédiate en chiffres, sur son journal; — 3° à la délivrance d'une quittance à souche. »

La question s'est présentée dans les circonstances suivantes : les sieurs Bède et Cie et la société des tramways de Bruxelles, propriétaires d'un brevet français pour les appareils de locomotives applicables aux tramways, ont versé *tardivement* une annuité de ce brevet. C'est du moins ce qui résulte du récépissé délivré par M. le receveur central de la Seine, à la date du 11 mars 1880, tandis que le versement aurait dû être effectué au plus tard le 8 dudit mois. MM. Bède et Cie prétendaient qu'ils s'étaient présentés en temps utile à la recette centrale, mais on leur aurait réclamé des justifications qui n'étaient, suivant eux, nullement indispensables. On leur aurait notamment demandé d'indiquer la date du brevet, et cette exigence aurait occasionné un retard qui ne leur était pas imputable. Ils ont, en conséquence, formé devant le tribunal civil de la Seine une demande tendant à obtenir un récépissé portant la date du 8 mars. Cette demande a été repoussée par un jugement en date du 15 juillet 1880, inséré dans la *Gazette des Tribunaux* le 22 septembre suivant, et dont voici le texte :

« Le tribunal,

« Sur l'exception d'incompétence,

« Attendu que la compétence se détermine par la nature même de la demande;

« Que, suivant leur assignation, les demandeurs concluent d'une manière spéciale à ce que le receveur central du département de la Seine soit tenu, sous une contrainte pécuniaire, à leur délivrer, à la date du 8 mars 1880, le récépissé d'une somme de 100 francs, dont le versement n'a été réellement effectué que le 11 dudit mois;

« Attendu que, sans avoir à vérifier les circonstances dans lesquelles le versement dont il s'agit a eu lieu à la caisse dudit receveur central, il résulte des documents produits que c'est en vertu des règlements en vigueur pour la comptabilité des finances de l'État, que le récépissé a été délivré en la forme sus-visée;

« Que ces règlements rentrent dans les attributions de l'autorité administrative;

« Que le principe de la séparation des pouvoirs interdit à l'autorité judiciaire de connaître des contestations à cet égard;

« Par ces motifs,

« Se déclare incompétent,

« Renvoie les demandeurs à se pourvoir ainsi qu'ils aviseront,

« Et les condamne aux dépens. »

353. — Il n'est pas besoin de dire que, si des oppositions survenaient entre les mains du receveur, à l'effet d'empêcher le remboursement d'une somme versée entre ses mains, les tribunaux civils seraient seuls compétents pour en connaître, ainsi, au surplus, que nous l'avons expliqué au chapitre II.

354. — Une remarque importante à faire, c'est que l'État n'étant définitivement engagé que par le visa du fonctionnaire chargé du contrôle, les prescriptions ou déchéances, établies au profit de l'État contre les récépissés et autres titres de versement, ne peuvent commencer à courir qu'à partir du jour du visa, et non pas seulement à compter de la date du versement : car, la prescription ne court point à l'égard d'une créance qui dépend d'une condition, jusqu'à ce que la condition arrive (C. civ., art. 2257); or, la condition sans laquelle la créance n'existe pas contre l'État étant l'accomplissement du visa et la séparation du talon, ce n'est qu'à partir du moment où ces formalités ont été remplies que la prespription peut commencer à courir.

355. — L'article 5 du projet de loi portait : « Les quittances délivrées par les divers comptables, soit aux redevables des contributions directes et indirectes, et des revenus et droits de toute nature acquis au trésor, soit aux débiteurs des communes et établissements publics, ne seront libératoires que lorsqu'elles auront été détachées d'un registre à souche. »

La commission de la Chambre des pairs a proposé la suppression de cet article, et voici les motifs donnés par M. le comte Bérenger, rapporteur, qui en ont déterminé le rejet. « Cet article, a dit M. le rapporteur, frappe sur la masse tout entière des contribuables dont la position est forcée. Il ne faut pas ajouter à leurs charges celle de surveillants des comptables, sous la dépendance desquels la difficulté de payer exctement leurs contributions les place trop souvent. D'ailleurs, un grand nombre d'entre eux sont incapables de reconnaître la validité des titres qu'on leur donne. Enfin, le

trésor trouve une garantie suffisante dans la responsabilité des receveurs généraux et particuliers, qui les rend garants des faits de leurs inférieurs et les oblige à exercer sur eux une surveillance active et rigoureuse. Quoique le moyen de vérification qui résulte des quittances détachées des registres à souche soit fort insuffisant, et que nous vous proposions de supprimer l'article où elles sont mentionnées, nous sommes loin de penser que le trésor doive en abandonner l'usage. Au contraire, il importe de les maintenir et d'en faire une obligation rigoureuse pour les comptables qui doivent s'en servir; mais il n'est pas besoin de loi pour les y soumettre, elle ne serait nécessaire qu'autant que vous voudriez assujettir les contribuables à la responsabilité qui résulterait de l'article que nous vous proposons de supprimer. »

De ces explications et de la suppression de l'article, on doit conclure : 1° que les comptables sont assujettis à délivrer aux contribuables une quittance détachée d'un registre à souche; d'où il résulte que le contribuable a le droit de l'exiger, et, en cas de refus, de faire constater cette contravention aux règlements financiers; 2° que si le comptable a omis l'accomplissement de cette formalité et délivré une quittance ordinaire, c'est-à-dire non détachée d'un talon, le payement fait par le contribuable n'en sera pas moins libératoire et valable vis-à-vis de l'État, à moins de fraude et de connivence avec le comptable; mais alors la preuve devrait en être faite par l'État.

L'article 310 du décret du 31 mai 1862, sur la comptabilité publique, a expressément imposé à tout préposé à la perception des revenus publics l'obligation de délivrer une quittance à souche des sommes versées à sa caisse.

L'article 311 n'a excepté de cette formalité que les recettes opérées par les receveurs de l'enregistrement et des domaines, les produits de la taxe des lettres et les produits divers et accidentels recouvrés par les receveurs des finances. Nous ajouterons, toutefois, qu'en ce qui concerne les receveurs d'enregistrement et des domaines, la disposition ci-dessus n'est pas absolument exacte, car ils doivent délivrer la quittance à souche dans certains cas, notamment en matière de déclaration de succession, de location verbale, etc.

Le contribuable peut être admis, dans certains cas, à faire la preuve de sa libération par faits à l'appui. L'inscription sur les registres de la perception, par exemple, constitue, en matière de contributions directes, une preuve suffisante du payement, c'est ce qui résulte d'un arrêt du conseil d'État, en date du 21 juillet 1876, lequel a décidé qu'un contribuable n'était pas libéré lorsque « le payement n'était établi ni par la quittance réglementaire, ni par une inscription au registre de la perception, ni par aucune autre pièce équivalente. » D'où l'on peut conclure implicitement, que l'un quelconque de ces actes, constitue, dans certains cas, un élément de preuve suffisant.

Le conseil d'État a jugé qu'un contribuable n'était pas libéré par le payement qui, bien que fait dans les bureaux du percepteur, n'était établi ni par la quittance réglementaire, ni par une inscription au registre de la perception, ni par un autre acte, et qui d'ailleurs n'avait pas été effectué entre les mains du percepteur ni de son fondé de pouvoir (conseil d'État, 21 juillet 1876).

Il résulte implicitement des considérants de l'arrêt que la quittance à souche n'était pas indispensable pour la validité du payement, et qu'il aurait suffi d'un autre acte ou d'une inscription sur les registres.

356. — L'ordonnance réglementaire du 31 mai 1838 explique de la manière suivante les devoirs que les préfets et sous-préfets ont à remplir, en ce qui concerne l'accomplissement des formalités qui leur sont imposées par la loi du 24 avril 1833.

« Art. 266. — Les préfets et sous-préfets rendent immédiatement aux parties les récépissés revêtus de leur visa, après en avoir détaché le talon, qu'ils adressent tous les mois au receveur général, chargé de les transmettre, après vérification, au ministère des finances.

« Art. 267. — Ces récépissés sont enregistrés sur des livres tenus dans les préfectures et sous-préfectures. Les résultats de ces enregistrements sont comparés, chaque mois, avec les bordereaux détaillés de récépissés que les receveurs des finances sont tenus de former, et que les préfets et sous-préfets adressent au ministère, après les avoir dûment certifiés. »

Ces dispositions ont été reproduites dans le dernier décret portant règlement sur la comptabilité publique du 31 mai 1862.

357. — Une dernière remarque reste à faire sur la loi du 24 avril 1833, c'est qu'elle a maintenu et confirmé le gouvernement dans le pouvoir de régler (art. 312, 313 et 314) les obligations et la responsabilité des comptables et agents du trésor. — Mais il faut entendre cet article en ce sens qu'il ne s'applique qu'aux obligations et à la responsabilité qui pèsent sur les comptables, en tant que relatives à leur fonctions de comptables et pour les opérations qu'ils font en cette qualité, soit entre eux, soit avec le trésor. Une ordonnance est alors suffisante, parce qu'il s'agit de déterminer seulement des règles d'administration intérieure; ce qui rentre essentiellement dans les attributions du pouvoir exécutif.

358. — Mais si les droits des tiers devaient être atteints par les règlements sur la comptabilité publique, une loi deviendrait nécessaire : car la loi seule peut restreindre, étendre ou modifier l'exercice et la jouissance des droits privés qui sont garantis à tous les citoyens par les dispositions des lois civiles.

359. — La loi de 24 avril 1833 n'est applicable qu'aux titres qui peuvent engager directement le trésor, parce qu'ils contiennent la reconnaissance d'un versement effectué pour un service public : il est à peine nécessaire de dire que l'État peut se trouver engagé de beaucoup d'autres manières : ainsi, ses engagements peuvent résulter, soit de contrats, conventions, marchés passés, adjudications, services rendus, traitements, salaires et pensions des agents et employés des administrations publiques. Mais il ne rentre pas dans le but de cet ouvrage d'exposer les règles fixées par les lois et ordonnances pour la justification et la régularisation de ces divers engagements. Les uns sont régis par les actes mêmes qui les ont fait naître, et les autres sont réglés entre l'État et ses créanciers par des lois et règlements particuliers.

360. — Dans tous les cas, lorsqu'il s'agit, pour le trésor et ses agents, d'acquitter une dette de l'État, de quelque nature qu'elle puisse être, il faut une autorisation soit directe, soit déléguée du ministre compétent; cette autori-

sation ou mandat donne seule au créancier de l'État, lorsqu'elle lui a été délivrée, le droit d'exiger son payement de la caisse publique sur laquelle le mandat est payable. Jusqu'à la délivrance du mandat régulier, il y a bien un engagement de la part de l'État, mais il n'y a pas titre exécutoire à vue et payable sur sa seule présentation (1).

Les récépissés ou quittances de produits et revenus de toute nature délivrés par les comptables de deniers *publics* sont soumis au droit de timbre, qui est toujours à la charge de la partie versante; il est aujourd'hui de 25 centimes en conformité de la loi du 23 août 1871 (art. 2).

Ce droit est acquitté au moyen d'un timbre mobile qu'apposent et annulent immédiatement les receveurs et comptables qui délivrent la quittance ou le récépissé.

Le comptable qui délivre sur papier non timbré une quittance sujette au timbre est passible d'une amende de 50 francs.

Cependant sont exceptées du droit de timbre, d'après l'article 16 de la loi du 13 brumaire an VII, les quittances concernant les gens de guerre, tant pour le service de terre que pour le service de mer.

(1) Voir le décret du 31 mai 1862.

CHAPITRE XII

DE LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT, CONSIDÉRÉ COMME CIVILEMENT GARANT DES DOMMAGES CAUSÉS PAR LE FAIT, LA NÉGLIGENCE ET L'IMPRUDENCE DE SES AGENTS DANS L'ACCOMPLISSEMENT DE LEURS FONCTIONS.

SOMMAIRE

361. — Le principe de réparation et de responsabilité établi par les articles 1382, 1383 et 1384 du Code civil est-il applicable à l'État?
362. — Quelle est la juridiction compétente pour statuer sur cette responsabilité?
363. — Responsabilité de l'État exerçant la puissance publique et les droits de police. — Est-il responsable des actes de tous les fonctionnaires qu'il nomme ou qu'il emploie?
364. — Responsabilité de l'État en matière de travaux publics.
365. — L'État est responsable des accidents causés par les animaux dont il est propriétaire, et, notamment, par les chevaux de troupe confiés à la garde des soldats; — jurisprudence.
366. — *Quid*, dans le cas où le tort aurait été causé par un navire de l'État ou par un détachement de troupe?
367. — Pour que l'État soit engagé, il faut que le tort ait été causé par les agents de l'État dans l'exercice de leurs fonctions.
368. — L'État est-il responsable du dommage causé par les militaires avec les armes qui leur ont été confiées, et dans les exercices militaires?
369. — Critique d'un jugement du tribunal de la Seine, qui a déchargé l'État de toute responsabilité civile dans ce cas.
370. — Dommage causé par un militaire qui s'est servi de ses armes isolément, en dehors des exercices militaires.
371. — Les tribunaux, lorsqu'ils condamnent l'État, doivent se borner à fixer le chiffre des dommages-intérêts; mais ils ne peuvent indiquer l'époque du payement; — la condamnation ne peut pas présenter un caractère pénal.
372. — L'État doit-il des dommages-intérêts pour les faits de guerre, ou par suite de toute circonstance qui aurait nécessité l'emploi de la force publique?

361. — L'article 1382 du Code civil déclare que : « Tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer. »

L'article 1383 explique que : « Chacun est responsable du

dommage qu'il a causé, non seulement par son fait, mais encore par sa négligence ou par son imprudence. »

Enfin, l'article 1384 porte : « On est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait, mais encore de celui qui est causé par le fait des personnes dont on doit répondre, ou des choses que l'on a sous sa garde.

« Le père, et la mère après le décès du mari, sont responsables du dommage causé par leurs enfants mineurs habitant avec eux ;

« Les maîtres et les commettants, du dommage causé par leurs domestiques et préposés dans les fonctions auxquelles ils les ont employés ;

« Les instituteurs et les artisans, du dommage causé par leurs élèves et apprentis pendant le temps qu'ils sont sous leur surveillance.

« La responsabilité ci-dessus a lieu, à moins que les père et mère, instituteurs et artisans, ne prouvent qu'ils n'ont pu empêcher le fait qui donne lieu à cette responsabilité. »

Comme on le voit, le principe de réparation et de responsabilité établi par ces articles est fort large, et l'État ne saurait s'y soustraire pour décliner la responsabilité par lui encourue pour le tort causé par ses agents dans l'exécution des règlements d'administration ou dans l'exercice de leurs fonctions.

En effet, l'État est sinon le maître, au moins le commettant de ses employés, lorsqu'ils agissent d'après les ordres de l'administration dont ils dépendent.

Sur quels motifs pourrait-on donc s'appuyer pour nier, en droit, la responsabilité civile de l'État ?

Il n'y a évidemment aucune raison à donner pour soustraire, dans ce cas, l'État à la responsabilité à laquelle un simple particulier, maître ou commettant, serait exposé.

362. — *Compétence. Action dirigée contre l'État.* — Quelle est l'autorité compétente pour déclarer l'État civilement responsable du fait de ses employés ?

La question est délicate et donne lieu aux distinctions suivantes :

1° Si la demande dirigée contre l'État a pour objet la

réparation d'un préjudice causé soit par l'exécution des règlements et actes de l'autorité administrative, soit par l'omission de mesures que cette autorité n'aurait pas prises, la cour de cassation et le conseil d'État sont d'accord pour reconnaître que la juridiction administrative seule est compétente pour en connaître.

Les tribunaux ordinaires en effet ne sauraient statuer sur ces demandes sans enfreindre les lois des 22 décembre 1789, 8 janvier 1790, 16-24 août 1790 et 16 fructidor an III, qui ont séparé les pouvoirs judiciaire et administratif, et interdit à l'autorité judiciaire d'examiner ou critiquer soit les règlements administratifs, soit les ordres donnés par l'administration à ses agents.

C'est ce qu'a reconnu la cour de Paris, dans un arrêt du 10 juillet 1870, confirmant un jugement du tribunal civil de la Seine du 10 avril 1869, qui avait du reste accueilli un déclinatoire opposé par le préfet de la Seine (aff. Vitte contre l'État).

« Considérant que les époux Vitte intentent contre l'État une action en responsabilité, à raison de blessures faites par un militaire; qu'ils déduisent cette responsabilité de ce que l'administration de la guerre autorise les militaires à porter leurs armes dont ils peuvent faire un usage coupable; qu'ils appellent ainsi les tribunaux à connaître d'un acte administratif et à contrôler l'ordre établi dans une des branches de l'administration publique, ce qui est contraire au principe de la séparation des pouvoirs et aux défenses portées par l'article 13 de la loi des 16-24 août 1790, et le décret du 16 fructidor an III; que l'incompétence du tribunal saisi est manifeste,

« Confirme... »

2° Mais s'il s'agit d'un dommage résultant de la faute ou de la négligence d'un agent de l'État dans l'exercice de ses fonctions, les jurisprudences de la cour de cassation et du conseil d'État sont absolument opposées et inconciliables.

Suivant la cour de cassation, l'État est soumis à la responsabilité édictée par le droit commun, articles 1382, 1383 et 1384 du Code civil, en sa qualité de commettant, et l'autorité judiciaire peut reconnaître qu'il y a eu négligence ou

imprudence de la part du préposé, sans avoir à se livrer à l'examen ni à la critique des règlements administratifs.

Cette doctrine est consacrée par un arrêt du 1er avril 1845:

« Sur le premier moyen: — Attendu, en droit, que les règles posées par les articles 1282, 1383 et 1384 du Code civil sont applicables, sans exception, dans tous les cas où un fait quelconque de l'homme cause à autrui un dommage produit par la faute de son auteur;

« Que l'État, représenté par les différentes branches de l'administration publique, est passible des condamnations auxquelles le dommage causé par le fait, la négligence ou l'imprudence de ses agents peut donner lieu;

« Attendu que les tribunaux ordinaires sont seuls compétents pour statuer sur la réparation des dommages causés par le fait ou la négligence des entrepreneurs de transport par terre et par eau;

« Qu'aucune loi ne soustrait à cette compétence les administrations publiques autorisées à exploiter les entreprises de cette nature;

« Attendu que, s'il est prescrit aux tribunaux de s'abstenir de tout examen et de toute critique des règlements et actes administratifs, et des ordres et instructions compétemment donnés par l'administration, il est incontestable qu'il appartient à l'autorité judiciaire d'apprécier, dans les cas prévus par les articles 1382, 1383 et 1384 du Code civil, les faits résultant de l'exécution plus ou moins intelligente, plus ou moins prudente des règlements et ordres administratifs;

« Attendu, en fait, que, si, dans l'espèce, la cour d'Agen s'est livrée, dans les motifs de son arrêt, à la censure des mesures administratives qu'elle n'avait le droit ni de réformer, ni de critiquer; si elle a méconnu en ce point les limites de sa compétence, elle a constaté, en fait, que l'accident arrivé à Depeyre et le dommage qui s'en est suivi ont été causés par la négligence, l'imprudence, le défaut de prévoyance et de précaution de l'administration des postes ou de ses agents ou préposés dans l'exécution de ses règlements ou de ses ordres;

« D'où il suit qu'en condamnant ladite administration à réparer, dans une proportion déterminée, le préjudice causé,

la cour d'Agen n'a pas méconnu les limites qui séparent les pouvoirs judiciaire et administratif, ni violé, par conséquent, la loi des 16-24 août 1790, le décret du 16 fructidor an III, ni aucune autre disposition législative, et a sainement appliqué les articles 1382 et 1383 du Code civil.

« Sur le deuxième moyen; — Attendu qu'en condamnant le courrier préposé de l'administration pour la conduite de la malle-poste, personnellement, et l'administration générale des postes, comme civilement responsable, à réparer le préjudice dans une certaine proportion, la cour d'Agen s'est encore renfermée dans l'appréciation des faits, et a justement appliqué les articles 1383 et 1384 du Code civil; — Par ces motifs, rejette. »

Un arrêt du 19 décembre 1854 (D. P., 55, I, 38, 39) rendu dans une affaire analogue (service des malles-postes) reproduit le même système :

« Attendu que les tribunaux civils sont compétents pour statuer sur toutes demandes en réparation de dommages causés par le fait d'autrui, par sa négligence, son imprudence ou l'inobservation des règlements; — Que cette compétence est générale et qu'elle ne saurait être modifiée, parce que les faits de négligence ou d'imprudence constitueraient en même temps des infractions de la part des employés des administrations publiques, aux règlements de ces administrations, alors surtout que ces règlements ne sont pas contestés; — Qu'en effet, même à l'égard de ces employés, l'action exercée contre eux a son principe dans le droit commun, et qu'elle doit être jugée par les principes de ce droit; — Qu'elle n'est que l'application, en ce qui les concerne, non seulement des principes du droit commun, mais encore des règles qui leur sont particulières, et qu'en les appliquant, les tribunaux n'empiètent pas sur l'exercice des pouvoirs dont elles émanent; — Que si cette action, par sa nature, réagit contre l'administration elle-même, et peut amener des condamnations envers elle, comme responsable du fait de ses agents, cette responsabilité n'est aussi que la conséquence du droit commun; — Que les administrations publiques, comme représentant l'État, ne sont pas à l'abri des poursuites judiciaires qui ont pour objet de faire établir et déclarer cette responsabilité, et de faire reconnaître les

conséquences légales qui en découlent; — Que, s'il est vrai que les condamnations à prononcer contre elles ne puissent recevoir leur exécution que de la manière et dans les cas déterminés par la loi, il n'en est pas moins vrai qu'il appartient aux tribunaux, dans les matières du droit commun, de les prononcer et d'en fixer le montant ; — Que le législateur l'a suffisamment déterminé en établissant dans la loi comment et dans quelle forme l'État et les administrations seront assignés devant les tribunaux ; — Rejette, etc. »

Ainsi la cour de cassation tend à affirmer le principe de la compétence judiciaire généralement, toutes les fois que la responsabilité de l'État est en cause, par suite du fait d'un de ses agents.

Le conseil d'État et le tribunal des conflits ont adopté une doctrine sensiblement différente. Ils établissent une distinction fondamentale entre l'État puissance publique et l'État personne privée.

Si l'État agit comme puissance publique, il n'est justiciable que de l'autorité administrative, à moins qu'une loi spéciale ne l'ait soumis à la juridiction ordinaire.

Dans le cas, au contraire, où l'État est considéré comme une personne civile, la compétence judiciaire est de droit.

État puissance publique. — Quand l'État agit au titre de puissance publique, les motifs invoqués par le conseil d'État en faveur de la compétence administrative sont reproduits dans de nombreuses décisions.

Nous en citerons quelques-unes :

« Considérant que, comme une conséquence du principe de la séparation des pouvoirs, indépendamment de l'action qui est de l'essence de l'autorité administrative, la juridiction a été donnée à cette autorité, en vue de constituer, en dehors de l'autorité judiciaire, des juges pour prononcer sur les litiges qui s'élèveraient entre l'État et les particuliers, à l'occasion des actes faits par l'administration pour l'exécution des services publics auxquels elle est chargée de pourvoir; qu'il suit de là que les contestations de cette nature doivent être portées devant la juridiction administrative, à moins qu'il n'en ait été autrement ordonné par la loi (6 août 1861; Dekheister). »

« Considérant qu'à l'administration seule il appartient,

sous l'autorité de la loi, de régler les conditions des services publics dont elle est chargée d'assurer le cours, qu'il lui appartient de déterminer les rapports qui s'établissent à l'occasion de ces services entre l'État, les nombreux agents qui opèrent en son nom et les particuliers qui profitent de ces services ; et dès lors de connaître et d'apprécier le caractère et l'étendue des droits et des obligations réciproques qui en doivent naître ; que ces rapports, ces droits et ces obligations ne peuvent être réglés selon les principes et les dispositions du seul droit civil, et comme ils le sont de particulier à particulier, que notamment, en ce qui touche la responsabilité en cas de faute, de négligence ou d'erreur commises par un agent de l'administration, cette responsabilité n'est ni générale, ni absolue ; qu'elle se modifie suivant la nature et les nécessités de chaque service ; que dès lors l'administration seule peut en apprécier les conditions et la nature (6 décembre 1855; Rothschild contre Larcher et postes). »

On peut invoquer à l'appui de cette jurisprudence de nombreuses décisions du tribunal des conflits (20 mai 1850, aff. Maunoury ; — 26 juin 1850 et 17 juillet 1850, aff. Letellier ; — 28 novembre 1850, aff. Letellier ; — 7 avril 1851, aff. Caillan ; — 29 mars 1853, aff. de Marlhiac ; — 11 mai 1870 ; 1er juin 1861, aff. Baudry ; — 21 novembre 1861, aff. Vincent ; — 7 mai 1862, aff. Vincent ; — 29 mai 1867, aff. Jourdet ; — 25 février 1873, aff. Masson et chemin de fer de Lyon ; — 8 février 1873, aff. Blanco ; — 1er février 1873, aff. Valéry ; — 8 février 1873, aff. de la commune de Calluire).

Dans toutes ces affaires, il y avait nécessité d'apprécier la part de responsabilité incombant aux agents de l'État, suivant des règles variables dans chaque branche des services publics.

Cette question a toujours été résolue dans le même sens par le conseil d'État, antérieurement à la création du tribunal des conflits (8 août 1844, aff. Duport ; — 9 décembre 1845, aff. Mouton ; — 9 février 1847, aff. Legat).

Comme nous l'avons rappelé au chapitre III, c'est le principe proclamé par le décret du 26 septembre 1793, maintenu et développé par notre législation relative à la dette

publique, qui veut que l'autorité administrative soit seule compétente, à moins qu'il n'en ait été autrement ordonné, pour statuer sur les demandes qui tendent à faire déclarer l'État débiteur.

Une décision du conseil d'État du 11 décembre 1808, confirmée par une décision de la même assemblée du 11 mars 1853, va jusqu'à déclarer qu'il suffit que l'autorité administrative ait statué, même incompétemment, sur un *fait*, une question ou une réclamation, pour que les tribunaux ordinaires qui ont connu la décision, ne puissent, tant qu'elle subsiste, juger la même réclamation.

Mais, en matière de travaux publics, la compétence judiciaire est maintenant admise, lorsqu'il s'agit d'apprécier les torts et dommages causés, non aux choses mais aux personnes. Dans ce cas, il est fait exception au principe posé par la loi de la séparation des pouvoirs, comme dans les cas suivants (1).

Exceptions au principe de la compétence administrative. — Nous avons vu que le conseil d'État, en établissant le principe de la compétence administrative, avait réservé le cas où une loi spéciale aurait été attributive de juridiction. C'est ainsi que les tribunaux ordinaires sont appelés à connaître des actions dirigées contre l'État comme responsable des préposés des douanes (loi des 2-6-22 août 1791, titre XIII, art. 19), des chemins de fer de l'État (loi du 15 juillet 1845, art. 22) et en cas de perte de valeurs déclarées insérées dans une lettre (loi du 4 juin 1859, art. 3).

Voici d'ailleurs le dispositif de ces lois :

Loi des 2-6-22 *août* 1791, *titre XIII, article* 19. — « La régie sera responsable du fait de ses préposés dans l'exercice et pour raison de leurs fonctions seulement, sauf son recours contre eux ou leurs cautions. »

Loi du 15 *juillet* 1845, *article* 22. — « Les concessionnaires ou fermiers d'un chemin de fer seront responsables,

(1) Sur cette règle de compétence, voyez la réserve mentionnée par M. Robert dans ses conclusions sur l'affaire Dalifol, 16 décembre 1863. — Conclusions de M. Faré, 22 novembre 1863. — Celles de M. Aucoc, 15 avril 1868, ville de Paris. — Celles de M. Sazerac de Forge au conseil de préfecture de la Seine, le 13 avril 1869. — Les arrêts Auroux, 13 décembre 1866. — Michon, 23 juillet 1868. — *Conférences administratives* de M. Aucoc, t. II, p. 397.

soit envers l'État, soit envers les particuliers, du dommage causé par les administrateurs, directeurs ou employés à un titre quelconque au service de l'exploitation du chemin de fer.

« L'État sera soumis à la même responsabilité envers les particuliers, si le chemin de fer est exploité à ses frais et pour son compte. »

Loi du 4 juin 1859, *article* 3. — « L'administration des postes est responsable jusqu'à concurrence de deux mille francs, et sauf le cas de perte par force majeure, des valeurs insérées dans les lettres et déclarées conformément aux articles 1 et 2 de la présente loi. Elle est déchargée de cette responsabilité par la remise des lettres dont le destinataire ou son fondé de pouvoir a donné reçu. En cas de contestation, l'action en responsabilité est portée devant les tribunaux civils. »

Action dirigée personnellement contre l'agent. — Mais si, au lieu d'intenter directement son action contre l'État, la partie attaquait *personnellement* l'agent qui lui a causé le dommage, sans d'ailleurs imputer aucune responsabilité à l'État, quelle serait la juridiction compétente pour en connaître?

Le tribunal des conflits, dans une instance dirigée contre deux employés des lignes télégraphiques, qui avaient omis de faire parvenir une dépêche en temps utile, semble reconnaître la compétence des tribunaux ordinaires. Le tribunal a pu se fonder sur ce motif que la responsabilité de l'État ne pouvait pas, dans l'espèce, être mise en jeu (juin 1873, aff. Godart).

Voyez, au surplus, dans le même sens, les précédentes décisions du tribunal des conflits du 20 mai 1850 (D. P., 50, III, 65), du conseil d'État des 29 mars 1853 (D. P., 53, III, 55) et 6 décembre 1855 (D. P., 59, III, 34).

Il est d'ailleurs utile de faire remarquer que, depuis l'abrogation de l'article 75 de la constitution de l'an VIII par le décret du 19 septembre 1870, la partie qui veut intenter une action de ce genre n'a plus à se pourvoir devant le conseil d'État.

État personne civile. — Nous avons maintenant à considérer l'État dans ses rapports avec les particuliers, quand il

agit comme personne civile ou privée. Dans ce cas, la compétence judiciaire est la règle, parce qu'il ne s'agit que d'appliquer le droit commun.

Ainsi, l'État, locataire d'un bâtiment, est justiciable des tribunaux ordinaires, si l'action en responsabilité est formée en vertu de l'article 1733 du Code civil (tribunal des conflits, 25 mai 1851; D. P., 51, III, 51; — cassation, 14 novembre 1853; D. P., 4, I, 56, 57).

De même, en cas d'incendie dans une forêt domaniale, l'adjudicataire d'une coupe de bois peut saisir l'autorité judiciaire d'une action en responsabilité, basée sur le défaut de surveillance des agents de l'administration (conseil d'État, 25 février 1864; D. P., 64, III, 83).

363. — La responsabilité de l'État, en tant qu'il exerce la puissance publique, a été reconnue, notamment en cas d'accidents occasionnés par la course des malles-postes (arrêts de cassation des 30 janvier-3 juin 1843, 1er avril 1845, 12 janvier 1849 et 12 mai 1851).

L'État exerçant les droits de police qui lui appartiennent, soit à titre préventif, soit pour la recherche des délits et contraventions aux lois fiscales, est responsable des abus de pouvoir, actes illégaux, imprudence ou négligence de ses agents.

Ainsi, l'État a été déclaré civilement responsable d'un homicide commis par un agent des douanes dans l'exercice de ses fonctions (Grenoble, 13 mars 1834; D., 34, II, 197).

L'administration des contributions indirectes a été également condamnée à raison d'un homicide commis par un de ses préposés sur un individu qu'il soupçonnait de vouloir réaliser une fraude (rej., 30 janvier 1833; D., 55).

Une décision semblable a été aussi rendue à l'égard de l'administration de l'octroi, encore que les agents de cette administration soient nommés par le ministre et non par l'octroi (rej., 19 juillet 1826; D., 421 et S., 27, I, 232).

Mais l'État doit-il être considéré comme responsable des actes de tous les fonctionnaires qu'il nomme ou emploie?

Il est de toute évidence que l'État ne saurait être responsable, vis-à-vis des particuliers, des actes commis par des officiers ministériels dans l'exercice de leurs fonctions, bien qu'il nomme ceux-ci et les assujettisse à un cautionne-

ment : les officiers ministériels agissent sous leur propre responsabilité, sans engager en quoi que ce soit celle de l'État.

On s'est demandé, cependant, si les greffiers ne pourraient pas être assimilés aussi à des fonctionnaires, par la raison qu'ils reçoivent des objets ou sommes d'argent déposés au greffe comme pièces de conviction dans les procès criminels ;

Et alors, dans le cas de vol de ces objets ou sommes d'argent, l'État ne devrait-il pas être considéré comme garant de son agent ?

Dans le cas de vol par effraction ou escalade, si la théorie dont nous parlons ci-dessus devait prévaloir, l'État pourrait invoquer le cas de force majeure, qui, d'après une jurisprudence constante, le soustrairait à toute action en responsabilité.

Mais cette distinction ne semble même pas nécessaire à établir, les greffiers n'étant pas des agents du gouvernement, mais de simples officiers ministériels, personnellement responsables des fonds versés et des objets remis entre leurs mains en vertu de la loi.

Si l'office d'un notaire ou de tout autre officier ministériel venait à être supprimé par suite d'un remaniement dans une circonscription territoriale ou de la réorganisation judiciaire d'un arrondissement, l'État ne serait pas responsable du dommage causé ; en principe, il ne serait tenu à aucune réparation ; mais la loi qui autoriserait cette suppression accorderait vraisemblablement une indemnité dont elle fixerait les bases.

364. — *Responsabilité de l'État en matière de travaux publics.* — L'État est évidemment responsable des accidents causés par la négligence ou l'imprudence de ses agents, lorsqu'il exécute lui-même des travaux publics.

Les puits, où sont amarrées les chaînes du pont suspendu de Melun, avaient été ouverts pour des travaux intérieurs. Un sieur Lœmlé, passant sur le quai et n'ayant point été averti de l'ouverture de ces puits, s'y laissa tomber. De là une longue incapacité de travail. Il fut reconnu que cet accident était imputable aux agents de l'administration, et l'action du sieur Lœmlé contre le ministre des travaux publics

fut accueillie par ordonnance rendue au conseil d'État le 19 décembre 1839. Le sieur Lœmlé obtint 3,000 francs de dommages-intérêts.

En ce qui concerne les entrepreneurs de travaux publics exécutés pour le compte de l'État, il est certain que l'État doit être regardé comme civilement responsable, si les accidents ou dommages proviennent du vice des plans ou des devis proposés *ne varietur* par l'administration.

Mais si les accidents ou dommages proviennent du fait même de l'entrepreneur, qui a agi imprudemment ou n'a pas suffisamment surveillé ses ouvriers, l'État ne saurait être considéré comme responsable.

L'entrepreneur, une fois qu'il a accepté les projets de l'administration, agit à ses risques et périls comme vis-à-vis d'un simple particulier, et dirige les travaux soumissionnés comme ses intérêts lui commandent de le faire, jusqu'à la complète exécution du marché.

Les ingénieurs de l'État conservent, il est vrai, la surveillance des travaux, mais seulement pour s'assurer de leur exécution, en conformité du cahier des charges, et, dans ces conditions, la responsabilité de l'État ne pourrait être engagée, quand bien même il y aurait fait de l'entrepreneur, que si un défaut de surveillance, imputable à son agent, avait pu causer quelque dommage ou accident qu'il aurait pu empêcher ou prévoir.

C'est ce qui résulte d'une ordonnance rendue par le conseil d'État le 27 mai 1839.

« Considérant que les dommages éprouvés par le sieur Mercet ont été causés par l'éboulement d'un mur de soutènement de la route stratégique de Saumur à la Rochelle, travaux dont le sieur Bouteron était adjudicataire; qu'il a été établi, par un arrêté du conseil de préfecture de la Vendée du 10 janvier 1832, que la chute de ce mur provenait de malfaçons du fait de l'entrepreneur, mais qu'il résulte des circonstances de l'affaire que cet accident doit être également attribué à un défaut de surveillance des agents de l'administration dans la direction et la surveillance des travaux; qu'en conséquence, l'État, à défaut de l'entrepreneur reconnu insolvable, est responsable des dommages, et qu'il y a lieu de mettre à sa charge la somme de

964 fr. 37 c., à laquelle a été évaluée l'indemnité due au sieur Mercet... »

A plus forte raison l'État n'est-il pas responsable du fait de ses concessionnaires.

La concession de travaux publics, dit M. Aucoc, dans le tome II, n° 681 de ses *Conférences sur le droit administratif* (1re édition), est un contrat par lequel l'administration attribue aux personnes qui s'engagent à exécuter un travail, le droit de percevoir pour la rémunération de leur industrie et de leurs dépenses une rétribution de ceux qui profiteront du travail. L'administration, au lieu de payer directement le concessionnaire, comme elle le fait pour l'entrepreneur, le substitue au droit qu'elle aurait elle-même de percevoir en prix de transport une plus-value. »

Et, sous le n° 683, M. Aucoc ajoute : « Ce contrat de concession est une convention *sui generis* qui n'a pas d'analogue en droit civil. Il se rapproche beaucoup par certains points, du marché de travaux publics, mais il s'en éloigne aussi par des points essentiels. Les règles qui régissent ce contrat ne se trouvent le plus souvent ni dans les textes de lois ni dans les règlements. Elles ne se trouvent, en général, que dans les conventions passées avec les concessionnaires, dans les cahiers de charges spéciaux à chaque entreprise. »

De plus, le concessionnaire s'engage à exécuter un travail en courant des chances de gain ou de perte, suivant qu'il aura plus ou moins bien fait ses calculs et que les circonstances seront plus ou moins favorables.

Enfin le concessionnaire est rémunéré de son travail non pas directement par l'État, comme un entrepreneur, mais par les tiers qui ont recours à son intermédiaire.

De ces considérations, on peut déduire qu'en règle générale l'État n'est pas responsable du fait de ses concessionnaires : mais, comme du droit de contrôle et de surveillance que l'État s'est réservé vis-à-vis de certains concessionnaires, ou de l'obligation où se sont trouvés ces concessionnaires d'accepter les mesures imposées par l'administration relativement aux plans, aux tracés, etc..... il pourrait surgir des questions de responsabilité qui pourraient remonter jusqu'à l'État, celui-ci a généralement soin de spécifier dans les cahiers de charges, avec les compagnies de che-

mins de fer notamment, que tous dommages quelconques résultant des travaux seront supportés et payés par les concessionnaires.

L'État échappe ainsi à toute action en indemnité, d'où qu'elle vienne et de quelque nature qu'elle soit.

365. — L'État serait responsable des suites d'un accident ou tort causé par les animaux dont il est propriétaire, et notamment par les chevaux de troupe confiés à la garde des soldats.

C'est ce qui a été jugé, le 5 avril 1845, par le tribunal civil de la Seine, première chambre, dans l'espèce suivante. — Nous empruntons au journal *le Droit*, du 6 avril 1845, l'exposé des faits qui ont donné lieu à ce procès.

« Le 4 juillet 1843, quelques cavaliers conduisant quinze chevaux destinés à l'armée d'Afrique, avaient reçu un billet de logement chez le sieur Bournat, aubergiste. Ils se présentèrent à la porte de l'auberge et pénétrèrent dans la cour sans mettre pied à terre. Le maréchal des logis, ayant mis pied à terre, appela le sieur Bournat pour venir recevoir le billet de logement. Mais au moment où celui-ci passait entre une borne et un des chevaux, il reçut un coup de pied dans le bas-ventre. Le coup était mortel, et peu de jours après Bournat mourut. Il laissait une veuve infirme et trois enfants en bas âge. Une demande en 10,000 francs de dommages-intérêts pour la dame Bournat, et en 1,000 francs de pension viagère, répartie par tiers sur la tête des enfants, fut intentée contre l'État, comme responsable du dommage causé par les chevaux dont il était le propriétaire.

« L'enquête ordonnée par le tribunal ayant démontré qu'il y avait eu faute de la part des soldats, le tribunal a condamné l'État à payer à la veuve Bournat la somme de 10,000 francs, avec les intérêts du jour de la demande, et à constituer une rente de 1,000 francs, trois pour cent, inscrite au grand livre et partagée par tiers entre chaque enfant, sans réversibilité. »

Ce jugement, dont le journal ne rapporte pas le texte, est sans doute motivé sur l'application de l'article 1385 du Code civil qui porte : « Le propriétaire d'un animal, ou celui qui s'en sert, pendant qu'il est à son usage, est respon-

sable du dommage que l'animal a causé, soit que l'animal fût sous sa garde, soit qu'il fût égaré ou échappé. »

L'État étant propriétaire des chevaux de la cavalerie, de l'artillerie, des équipages militaires et de quelques autres services publics, doit être soumis à l'application de cet article, et c'est avec raison qu'il a été condamné dans l'espèce ci-dessus.

Un jugement analogue a été rendu par le tribunal civil de Strasbourg, le 22 mars 1847 (aff. Beauzemont).

366. — Devrait-on décider dans le même sens, s'il s'agissait du tort occasionné par un navire de l'État, à la suite d'un abordage, d'un choc ou de tout autre accident causé par le fait, la négligence ou l'imprudence, soit du capitaine, des officiers ou pilote, soit des gens de l'équipage ?

L'affirmative nous paraît incontestable, car l'article 1384 dispose : « On est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait, mais encore de celui qui est causé par le fait des personnes dont on doit répondre, ou des choses que l'on a sous sa garde. »

Or, les bâtiments de l'État sont bien sous la garde, sous la direction de l'administration de la marine : l'État est donc responsable de l'exécution des ordres de cette administration, ainsi que de celle des règlements de l'administration des postes.

L'État doit être aussi déclaré responsable envers le propriétaire de l'incendie des bâtiments occupés exclusivement par un détachement de troupes, alors qu'il est établi, d'une part, que c'est dans ces bâtiments que l'incendie a pris naissance, et, d'autre part, qu'il ne peut être attribué à une cause autre que la faute ou la négligence de la troupe.

Ainsi jugé par le conseil d'État, le 18 février 1864, et renvoi devant le ministre de la guerre pour la liquidation de l'indemnité due au propriétaire (aff. compagnie d'assurances *la Paternelle*).

367. — Mais remarquez que, pour que la responsabilité de l'État se trouve engagée, il faut, dans tous les cas, que l'accident, le tort, ait été causé par les agents de l'État dans l'exercice de leurs fonctions et ne soit pas le résultat de leur fait personnel. Supposez, par exemple, qu'un matelot français endommage volontairement, par vengeance per-

sonnelle ou par tout autre motif, la coque ou les agrès d'un bâtiment marchand : la responsabilité de l'État ne sera nullement engagée, parce que l'État, dans ce cas, ne peut empêcher la perpétration d'un acte qui est étranger à son service et qui est le résultat de la détermination personnelle de son auteur.

368. — Une question délicate est celle de savoir si l'État est responsable du dommage causé, par négligence ou imprudence, par les militaires, avec les armes qui leur ont été confiées, et dans les exercices militaires.

Voici une espèce qui a donné lieu à un jugement du tribunal de la Seine, en date du 16 août 1845.

Le 8 juillet 1844, à huit heures du matin, une compagnie du train des équipages militaires faisait l'exercice à feu au champ de Mars, à Paris. Les feux de peloton étaient dirigés du côté du tertre qui est vis-à-vis de la plaine de Grenelle. On n'avait pas pris la précaution d'usage et recommandée par les règlements militaires, de placer un piquet de manière à écarter les curieux et les passants des endroits où il pouvait y avoir péril. La compagnie venait de tirer dans la direction de Grenelle, lorsque le capitaine fit sortir des rangs deux soldats dont les fusils n'étaient pas partis, et leur ordonna de décharger leurs armes dans la direction du tertre qui longe l'avenue de la Bourdonnais, du côté de la rue de l'Université. Cette volte-face imprévue occasionna un accident déplorable. Vallet, ouvrier charron, père de famille, cheminait paisiblement sur le tertre, se dirigeant vers le pont d'Iéna. Il fut atteint au bras gauche par la baguette laissée imprudemment dans le canon de son fusil par un des soldats. Une demande en dommages-intérêts ayant été formée contre le ministre de la guerre, représentant l'État, cette demande a été rejetée par le tribunal de la Seine par un jugement dont voici le dispositif :

« Attendu que le gouvernement n'est pas le maître, dans le sens de l'article 1384 du code civil, des militaires appelés au service de l'État ;

« Qu'il n'est pas davantage leur commettant, et que les militaires ne sont pas ses préposés ;

« Que le service militaire est une charge attachée à la qualité de Français ;

« Que le Français remplit donc un devoir quand il se place dans les rangs de l'armée, qu'il n'occupe pas en cela un emploi;

« Qu'il en est autrement du cas où le tort causé l'a été par des chevaux de cavalerie appartenant à l'État et confiés à la garde de cavaliers;

« Déclare le sieur Vallet mal fondé dans sa demande, l'en déboute et le condamne aux dépens, sous la réserve de ses droits, s'il y a lieu, contre le soldat par lequel il a été blessé, et de l'officier qui commandait l'exercice à feu. »

369. — Ce jugement, on le voit, décide nettement, en droit, que l'État n'est pas responsable du tort causé par les militaires, agissant d'après les ordres de leurs supérieurs et dans un exercice commandé.

Cette solution est-elle conforme au véritable esprit qui a dicté les articles 1382, 1383 et 1384 du Code civil? Nous ne le pensons nullement. En effet, ces articles, nous l'avons dit, ne renferment que la reconnaissance d'un principe d'éternelle justice, qui oblige l'homme à réparer le tort causé non seulement par lui-même personnellement, mais encore par ceux qu'il emploie, qui sont à sa disposition, qui agissent d'après ses ordres et dont il est par conséquent responsable.

Le jugement, s'en tenant aux termes étroits de la loi, objecte que le gouvernement n'est le maître, ni le commettant des militaires, qui ne sont pas ses préposés.

Sans doute, le Français obligé par la loi au service militaire, ne fait que remplir un devoir en servant sa patrie. Mais il ne s'ensuit nullement que si, obéissant aux ordres de ses chefs, et dans un service commandé, il cause un préjudice à autrui, l'État ne doive pas le réparer. Est-ce que le soldat agit de lui-même, lorsqu'il fait l'exercice? Est-ce qu'il ne subit pas alors, au contraire, la loi de la discipline militaire à laquelle il est complètement soumis? La loi qui impose comme une charge de la qualité de Français l'obligation du service mililtaire, délègue, par cela même, au gouvernement le droit de disposer de la personne des militaires pour les services publics auxquels ils sont assujettis : il en résulte que la volonté du militaire s'efface devant celle de la grande loi d'ordre public qui le soumet à l'obéis-

sance passive. Si donc, en obéissant à ses chefs, il cause un dommage par sa négligence ou son imprudence, il est juste, il est logique que l'État soit civilement tenu de le réparer.

D'ailleurs, il ne faut pas oublier qu'il s'agit ici de l'application d'une règle de droit naturel, et qu'alors même que le texte du Code civil ne déciderait pas la question, il serait toujours possible de trouver dans les sentiments d'équité, inhérents au cœur de l'homme, les véritables raisons pour la résoudre, et pour accorder à la partie lésée les réparations civiles auxquelles elle a droit.

370. — Si le dommage a été causé par un militaire qui s'est servi de ses armes isolément, en dehors des exercices militaires, malgré les ordres de ses chefs, il est hors de doute que l'État n'est pas responsable.

Le conseil d'État a rendu, dans un cas de l'espèce, le 15 mars 1878, l'arrêt suivant :

« Considérant que le sieur Gaucher soutient que le coup de feu qui l'a blessé a été tiré par un garde mobile du Cantal, s'exerçant au tir; que sa demande tend à faire déclarer l'État responsable de ce fait;

« Mais, considérant qu'il résulte de l'instruction, que, le 11 octobre 1870, jour de l'accident, aucune fraction du corps des mobiles du Cantal ne s'est exercée sur l'ordre ou avec la permission de ses chefs; que, d'autre part, aucun homme du corps n'était employé à un service commandé en armes dans la direction où le coup de feu a été tiré; que, dans ces circonstances, en admettant que l'accident dont le sieur Gaucher a été victime soit imputable à l'imprudence d'un homme du corps qui, malgré les défenses de ses chefs, se serait exercé isolément à tirer des coups de feu avec son arme, l'État ne saurait être déclaré responsable de ce fait et d'en réparer les conséquences. »

Les militaires qui se sont blessés eux-mêmes par imprudence ou négligence n'ont pas droit à une indemnité.

Cependant, si ces blessures proviennent d'un service commandé dans une catastrophe, incendie, inondation, etc... les militaires peuvent bénéficier d'une pension de retraite.

Mais pourrait-on faire remonter jusqu'au chef qui a com-

mandé le service ayant occasionné les blessures ou la mort de ses soldats, l'action en responsabilité, et l'actionner en dommages-intérêts?

Le tribunal de la Seine, saisi de la question, s'est déclaré incompétent, sur un déclinatoire soulevé par le préfet de la Seine par le jugement du 17 juin 1870 (aff. Frey contre le ministre de la guerre).

371. — Seulement, nous le répétons, lorsque les tribunaux condamnent l'État à des dommages-intérêts comme civilement responsable, ils doivent se borner à fixer le chiffre de la condamnation, mais ils ne peuvent, sans excès de pouvoir, soit ordonner l'exécution par provision, soit déterminer l'époque du payement des sommes allouées : l'exécution des jugements prononçant des condamnations pécuniaires contre l'État étant soumise à des règles particulières que nous avons expliquées dans le chapitre III, auquel nous renvoyons.

Et nous ajouterons que la responsabilité de l'État est purement civile. L'État ne peut donc être atteint par des condamnations présentant un caractère pénal : il n'est possible de prononcer contre lui ni amendes, ni confiscations.

372. — En principe, l'État n'est pas responsable des faits de guerre.

Quand il s'agit de destructions et de ravages occasionnés par l'ennemi, cela ne fait aucun doute.

Mais il peut y avoir lieu à indemnité, quand il s'agit de dommages résultant de mesures prises par l'autorité militaire.

Si l'autorité militaire ordonne la démolition de maisons ou bâtiments pour la défense d'une place de guerre, le propriétaire a droit à une indemnité, à moins que ces maisons ou bâtiments n'aient été édifiés dans la zone des servitudes militaires.

Il en est ainsi du moins lorsque l'autorité militaire, libre ment et volontairement, ou par mesure de précaution a ordonné les démolitions ou autres dommages.

Mais, si l'état de guerre, si l'attaque, la défense de la place, le combat lui-même ont nécessité ces destructions; si, en outre, il est établi que l'État ne prend possession des

lieux qu'éventuellement, l'indemnité ne semble pas due au propriétaire.

Dans la première espèce, il y a une véritable expropriation pour cause d'utilité publique ; dans la seconde, il y a comme un cas de force majeure qui n'entraîne pas la responsabilité de l'État.

Au surplus, les dispositions générales relatives aux dommages dont nous venons de parler sont contenues dans la loi du 8-10 juillet 1791 et le décret du 10 août 1853.

La loi spéciale du 6 septembre 1871 n'a pas dérogé au principe général de non-responsabilité : elle s'est bornée à accorder un dédommagement, à titre gracieux, aux victimes de la guerre contre l'Allemagne.

L'article 1er de cette loi porte : « qu'un dédommagement sera accordé à tous ceux qui ont subi pendant l'invasion un dommage matériel. »

Et l'article 4 de la même loi :

« Une somme de 6 millions de francs est mise à la disposition des ministres des finances et de l'intérieur pour être, sauf règlement ultérieur, répartie entre ceux qui ont le plus souffert des opérations d'attaque dirigées par l'année française pour entrer dans Paris. »

Une autre loi du 7 avril 1873 a aussi alloué :

« 1° A la ville de Paris, une somme de 140 millions pour servir à solder les réparations dues, à raison des dommages-intérêts causés à l'intérieur et à l'entour de Paris par le fait des opérations militaires du deuxième siège et l'insurrection du 18 mars 1871 ;

« 2° Aux départements envahis, une somme de 120 millions pour remboursement des impôts payés aux Allemands et pour la réparation de tous dommages subis par le fait de l'invasion, par les individus, les villes, les communes et les départements pendant la guerre de 1870-1871. »

Une troisième loi, votée le 28 juillet 1874, a accordé un dédommagement aux personnes qui ont éprouvé un préjudice lors des destructions opérées par le génie militaire pour les besoins de la défense nationale.

M. Ducrocq (*Cours de droit administratif*, tome 1er, n° 384) explique ainsi l'économie de cette loi :

« Nous avons exposé précédemment que ces dommages

donnaient droit à indemnité, lorsqu'ils étaient nécessités par des mesures préventives et précautionnelles de défense, n'engendrant aucune action en indemnité, lorsqu'ils ont constitué des faits de guerre imposés par les nécessités immédiates de la défense. Aux propriétaires qui se trouvent dans ce dernier cas, la loi du 28 juilllet 1874 étend la règle de dédommagement à titre gracieux, établie au profit des victimes des événements de 1870-1871 dans les deux lois précédentes; aux propriétaires qui se trouvent dans le premier cas, et qui pourraient avoir à faire valoir un droit devant les tribunaux, les dispositions de la loi sont offertes à titre de transaction. »

Mais, ces lois (le législateur a eu soin de le déclarer) ne sont que des lois d'exception, des mesures spéciales, qui maintiennent intact le principe de non-responsabilité de l'État pour faits de guerre.

Quant aux réquisitions que l'ennemi fait chez les particuliers, comme l'enlèvement de denrées, bestiaux, fourrages, etc., elles constituent certainement un fait de guerre dont l'État ne saurait être responsable.

Si ces réquisitions ont été faites par l'autorité française, elles doivent être payées par l'administration qui les a pratiquées.

Sur ce dernier point, diverses lois intervenues, au moment de la guerre contre l'Allemagne, paraissent avoir tranché définitivement la question dans le sens précité : loi du 1er septembre 1870; décret du 1er octobre 1870; décret du 7 octobre 1870; décrets des 25 et 29 novembre 1870; loi du 15 juin 1871.

Le tort causé par une émeute ou toute autre circonstance qui aurait nécessité l'emploi de la force publique n'entraîne pas plus, en principe, la responsabilité de l'État que celui résultant de faits de guerre.

Il y a là un cas de force majeure qui met l'État à l'abri de toute action en responsabilité.

La nécessité de rétablir l'ordre passe avant toute considération privée : *salus populi suprema lex esto.*

Seulement, en cas de dommages occasionnés par une émeute, il pourrait y avoir lieu à l'application de la loi du 10 vendémiaire an IV, sur la responsabilité des com-

munes; celle de l'État ne saurait être atteinte par l'application de cette loi; toutefois en ce qui concerne la ville de Paris, la cour de cassation (chambres réunies), par un arrêt du 15 mai 1841, a décidé que la loi du 10 vendémiaire an IV n'était pas applicable à la ville de Paris « attendu que la ville de Paris étant le siège du gouvernement, c'est au gouvernement seul que doivent appartenir exclusivement dans cette ville la surveillance et la police générale, la direction et la disposition de la force publique, puisque l'indépendance du gouvernement serait compromise, si les moyens de conserver la tranquillité publique, dans le lieu où il siège, pouvaient dépendre d'une autre autorité que la sienne. » (Voyez dans le même sens trois autres arrêts de la cour de cassation, l'un en date du 18 décembre 1843, et les deux autres du 9 avril 1844.)

S'ensuit-il que cette responsabilité soit reportée sur l'État? Nous ne le pensons pas; car cette responsabilité ne pourrait résulter que d'une loi.

En fait, l'État a, dans certaines circonstances, consenti, comme nous l'avons dit plus haut, à accorder des dédommagements aux particuliers à la suite d'une émeute ou d'une insurrection, mais c'est à titre gracieux qu'il a pris cette dépense à sa charge : c'est ce qui résulte notamment d'un décret du 24 décembre 1851, ainsi conçu :

« Considérant qu'aux termes de la loi du 10 vendémiaire an IV, les communes sont responsables des délits commis à force ouverte par les attroupements ou des rassemblements, ainsi que des dommages-intérêts auxquels ils donnent lieu;

« Considérant, néanmoins, que la ville de Paris est dans une situation exceptionnelle qui n'autorise pas d'une manière absolue à faire peser sur elle cette responsabilité;

« Considérant que, si l'État n'est soumis, à cet égard, à aucune obligation légale, il est conforme aux règles de l'équité et d'une saine politique, de réparer des malheurs immérités, et d'effacer autant que possible les douloureux souvenirs de nos discordes civiles;

. . . . . .

« Décrète :

« Il est ouvert au ministre de l'intérieur un crédit de 5,600,000 francs, applicable à la liquidation des indemnités à accorder aux particuliers dont les propriétés ont souffert des dommages matériels, par suite des événements de février et de juin 1848. »

CHAPITRE XIII

DES DÉCHÉANCES ET PRESCRIPTIONS ÉTABLIES A L'EFFET DE LIBÉRER LE TRÉSOR PUBLIC.

SOMMAIRE

373. — Raisons d'État qui justifient les déchéances et prescriptions particulières établies pour assurer la prompte libération du trésor public.
374. — Législation sur les déchéances, de 1789 à 1831. Arriéré antérieur à l'an V et à l'an IX; arriéré antérieur à 1816.
375. — Déchéance ou prescription quinquennale établie par la loi du 29 janvier 1831.
376. — Clôture définitive de l'arriéré antérieur à 1816, par la loi du 4 mai 1834.
377. — Explication des dispositions de la loi du 29 janvier 1831 qui ont établi, au profit de l'État, la déchéance quinquennale pour l'avenir.
378. — La créance doit être, non seulement liquidée et ordonnancée, mais payée dans le délai de cinq années.
379. — Ce délai court-il pendant les instances judiciaires ?
380. — A quels exercices se rattachent les créances dues par l'État ?
381. — Le pourvoi au conseil d'État interrompt la déchéance; mais les oppositions formées sur les sommes dues par l'État n'ont pas pour effet de suspendre la prescription.
382. — Le fait de l'administration interrompt également la déchéance quinquennale. — Que doit-on entendre par ces mots : *fait de l'administration ?*
383. — Droit du créancier de se faire délivrer un bulletin de dépôt.
384. — Moyen à employer, dans le cas où un ministre refuserait de statuer sur une réclamation à l'effet d'obtenir la liquidation, l'ordonnancement et le payement d'une créance sur l'État.
385. — Quel est le sens légal du mot *créance* employé par l'article 9 de la loi du 29 janvier 1831 ?
386. — Doit-on considérer comme une créance exposée à la déchéance quinquennale, l'action en restitution de l'actif d'une succession tombée en déshérence et dont l'État a été envoyé en possession ?
387. — Cette déchéance est-elle opposable aux créances qui existent contre une succession recueillie par l'État à titre de déshérence ? — Arrêt du conseil d'État; — observations.
388. — Elle ne peut être opposée à une demande en restitution de la succession, formée par les héritiers; — arrêt du conseil d'État.
389. — L'État est soumis aux mêmes prescriptions que les particuliers, pour tous les droits réels ou personnels qui n'auraient pas pour résultat de le constituer débiteur d'une somme.
390. — L'application des déchéances établies contre les créanciers de l'État est exclusivement dans les attributions du ministre des finances.

391. — Le ministre peut statuer sur la déchéance avant la décision des questions préalables à la discussion du fond.
392. — D'après la loi de 1831, il n'y a plus aucune différence, quant au sens légal, entre les mots *déchéance* et *prescription*.
393. — Le ministre ne pourrait, dans une convention, déroger aux dispositions de l'article 9 de la loi du 29 janvier 1831.
394. — Délai accordé aux créanciers résidant hors du territoire européen.
395. — Doit-on appliquer la déchéance quinquennale aux dettes départementales?
396. — On ne peut en faire usage contre les créanciers des communes.
397. — La déchéance résultant de la loi de 1831 est uniquement opposable au nom de l'État et à son profit; — conséquences qui en résultent.
398. — Déchéances spéciales consenties par des marchés ou conventions avec l'État, notamment pour les services de la guerre.
399. — Déchéance ou prescription de cinq ans applicable aux arrérages des rentes sur l'État.
400. — La demande de payement de ces arrérages, faite conformément à l'avis du conseil d'État du 13 avril 1809, est-elle interruptive de cette déchéance?
401. — Le capital des rentes est imprescriptible; — avis du conseil d'État du 27 juin 1834 et du 14 juillet 1838.
402. — Extinction présumée, après trois ans sans réclamation, des rentes viagères sur l'État.
403. — Déchéance ou prescription triennale des arrérages des pensions sur l'État.
404. — Délai pour faire valoir les droits à la pension, sous peine de déchéance.
405. — Traites du caissier général du trésor public assimilées aux lettres de change, par le décret du 11 janvier 1808.
406. — Les dispositions du décret du 11 janvier 1808 sont-elles applicables aux *bons du trésor?*
407. — La déchéance quinquennale est-elle applicable aux traites du caissier central et aux *bons du trésor?*
408. — Décision ministérielle du 24 décembre 1847.
409. — Déchéance de huit ans relative aux sommes déposées dans les bureaux de poste.
410. — La somme versée à la poste est-elle acquise à l'État, lorsque, ayant été réclamée dans les huit années, elle n'a pas été payée dans le même délai?
411. — Déchéance ou prescription des sommes versées à l'ancienne caisse d'amortissement, d'après la loi du 6 juin 1840; — motifs de cette loi.
412. — Prescription quinquennale des intérêts de ces sommes, conformément à l'avis du conseil d'État du 24 mars 1809.
413. — Interruption de la prescription par *le fait de l'État*, et par suite de pourvoi au conseil d'État.
414. — La loi du 6 juin 1840 n'a introduit aucun changement dans la législation de la caisse actuelle des dépôts et consignations.
415. — Déchéance ou prescription des réclamations à fin de restitution des droits et amendes d'enregistrement, timbre, greffe et hypothèques indûment perçus.

373. — Le bon ordre de la comptabilité publique exige que l'on fixe un délai particulier pour la liquidation, l'ordonnancement et le payement des créances dues par l'État : ce délai passé, la dette de l'État doit être prescrite, et la déchéance encourue.

Laisser les créanciers de l'État se prévaloir des dispositions du droit commun, serait exposer la société tout entière aux plus graves préjudices.

Comment connaître la véritable situation du trésor, s'il était permis à ses créanciers de réclamer pendant trente ans le payement de leurs créances? La liquidation et le remboursement de cet arriéré absorberaient les ressources disponibles de l'État, empêcheraient de faire face aux besoins quotidiens de tous les services, et jetteraient le désordre et la désorganisation dans toutes les parties de l'administration publique.

Si la prescription, comme moyen d'acquérir ou de se libérer par un certain laps de temps, a été jugée nécessaire entre particuliers, à plus forte raison faut-il admettre l'indispensable nécessité des prescriptions et déchéances établies dans l'intérêt du trésor public.

L'emploi de ces déchéances a cependant fait naître des récriminations passionnées; et l'on doit convenir que, au début, la législation sur cette matière laissait beaucoup à l'arbitraire.

Mais, tout en admettant l'abus qui a pu être fait, de 1793 à 1830, de ce mode de libération, on doit reconnaître que le principe même du droit de déchéance n'est certainement pas contestable.

374. — Avant d'examiner la législation actuellement en vigueur sur les prescriptions des créances dues par l'État, il ne sera pas sans intérêt d'exposer brièvement l'analyse des diverses mesures législatives qui, de 1789 à 1831, ont été successivement adoptées pour établir la liquidation des dettes de l'État, et assurer sa libération.

Par ses déclarations des 17 juin et 13 juillet 1789, l'Assemblée constituante proclama « qu'elle mettait dès à présent les créanciers de l'État sous la garde de l'honneur et de la loyauté française, et que, dans aucun cas, et sous aucun prétexte, il ne pourrait être fait aucune nouvelle retenue ni réduction quelconque sur aucune des parties de la dette publique. »

Pour assurer l'exécution de ces déclarations, l'Assemblée institua dans son sein un comité, et se réserva de juger, sur son rapport, les créances contestées.

Bientôt, par le décret du 22 décembre 1790, elle créa une direction générale de liquidation.

Malheureusement, les événements qui suivirent paralysèrent l'effet de ces premières mesures; le sort des créanciers de l'État resta précaire et incertain pendant un grand nombre d'années, et l'arriéré de la dette publique ne fit que s'accroître jusqu'à l'établissement du consulat.

A cette époque mémorable, dès que le premier consul eut rassuré la France par ses victoires, il sentit l'indispensable nécessité de rétablir l'ordre dans les finances : à cet effet, un premier arrêté du gouvernement, en date du 23 vendémiaire an IX, confia la liquidation de l'arriéré à un liquidateur général.

Un second arrêté, du 13 prairial an X, institua un conseil de liquidation générale, dans le but d'arriver à un résultat définitif.

Le conseil de liquidation jugeait sur la production des titres des parties.

Le recours contre ses décisions était déféré au conseil d'État. — Les arrêtés du conseil de liquidation, pris à l'unanimité, devaient recevoir leur exécution provisoire, sans que le recours au gouvernement pût la suspendre. — En cas de diversité d'opinion dans le conseil de liquidation, il en était fait, par le conseiller d'État, directeur général, un rapport au conseil d'État, et la liquidation y était jugée comme affaire contentieuse. Au premier conseil d'État du mois, le conseiller directeur général présentait aux consuls, séant au conseil d'État, le tableau des liquidations arrêtées dans le mois précédent au conseil de liquidation, ou définitivement arrêtées au conseil d'État (art. 8 et 9).

Malgré l'énergique impulsion que le premier consul savait donner à l'exécution de tous les actes de son gouvernement, la liquidation de l'énorme arriéré de la dette publique n'était point encore achevée au commencement de 1808. — Les créanciers de l'État, soit qu'ils eussent des doutes sur la sincérité de leurs droits, soit qu'ils redoutassent la sévérité des liquidateurs, ajournaient la production de leurs titres, et, par des retards calculés, mettaient souvent la direction de la liquidation dans l'impossibilité de statuer sur leurs créances. — Cependant, il importait de faire cesser promp-

tement une telle situation, qui épuisait sans cesse les ressources du trésor et compromettait le crédit public.

C'est dans ce but que furent rendus les décrets des 25 février 1808 et 13 décembre 1809.

Le premier de ces décrets fait défense, par son article 3, au conseil général de liquidation, d'admettre aucune liquidation pour créances dont l'origine remonte à une date antérieure au 1er vendémiaire an V, *quelles que soient la nature et la cause de ces créances.*

L'article 12 enjoint au conseil général de liquidation de prononcer dans le courant de 1808, et dans l'état où se trouveront les productions, sur les demandes en liquidation pour services des ans V, VI, VII et VIII.

Le second décret approuve les états des créances arriérées sur les ans V, VI, VII et VIII, liquidées par le conseil de liquidation, et renvoie, au ministre d'État, directeur général de la liquidation, l'examen de toutes les demandes dans le cas des exceptions proposées par la commission spéciale, pour y être fait droit avant le 1er juillet 1810, et après cette époque, à l'administration des domaines la liquidation de deux sortes de créances seulement, savoir :

1° Celles données en payement de biens nationaux (art. 9);

2° Les remboursements réclamés par les engagistes et échangistes dépossédés depuis la loi du 11 pluviôse an XII (art. 10).

Les décrets que nous venons d'analyser furent sanctionnés par la loi de finances du 15 janvier 1810, dont l'article 12 porte : « Le conseil général de liquidation de la dette publique est supprimé à partir du 1er juillet 1810; les liquidations qui restent à faire seront entièrement terminées dans ce délai, conformément aux décrets des 25 février 1808 et 13 décembre 1809 ».

Tel fut le sort de toutes les créances antérieures à l'an V et à l'an IX, et l'on voit qu'il n'y eut d'exceptées de la déchéance établie que les seules créances mentionnées dans les articles 9 et 10 du décret du 13 décembre 1809. C'est au reste ce qui a été constamment décidé par le conseil d'État.

Après les événements de 1814 et 1815, il devint nécessaire de régler définitivement l'énorme arriéré que le gou-

vernement impérial laissait à solder. Dans ce but, la loi de finances du 25 mars 1817 disposa :

« Art. 5. — Les créanciers de l'arriéré seront tenus de produire leurs titres dans le délai de six mois après la publication de la présente loi, sans préjudice de l'observation des délais déjà fixés et des déchéances encourues ou à encourir; passé ce délai, ils ne seront plus admis.

« Art. 6. — Dans les trois mois après l'expiration du même délai, les ministres remettront au ministre des finances un état détaillé des créances produites à leurs départements respectifs et qu'ils jugeront devoir légitimement faire partie de l'arriéré. Le ministre des finances fera dresser, d'après ces documents, un tableau général de l'arriéré antérieur à 1816, qui sera communiqué aux chambres dans la session suivante. »

Ces dispositions confirmaient les déchéances relatives à l'arriéré antérieur à l'an IX et ne respectaient pas même les exceptions créées par le décret du 13 décembre 1809. Mais il suffisait aux créanciers, pour échapper à l'effet de cette loi, de former leur demande et de produire leurs titres dans le délai fixé : tandis qu'il en avait été autrement pour l'arriéré de l'an V, le décret de 1808 ayant déclaré ces créances à jamais éteintes, qu'elles eussent fait ou non l'objet d'une réclamation. Le tableau de l'arriéré antérieur à 1816, qui fut communiqué aux chambres à la session de 1818, fut limité, sauf les réductions qui pourraient avoir lieu par suite des liquidations, à la somme de soixante et un millions sept cent quatre-vingt mille francs pour les créances de 1801 à 1810, et à celle de deux cent quatre-vingt-dix-sept millions six cent trente mille francs, également sauf réduction, pour les créances de 1810 à 1816.

La loi du 25 mars 1817 avait fixé un délai fatal pour les réclamations des créances non liquidées; mais un très grand nombre de créances de l'arriéré avaient été liquidées, et quelques-unes même inscrites sur le grand livre de la dette publique, sans que les ayants droit se fussent mis en devoir d'en exiger le payement ou d'en retirer le certificat d'inscription : il importait de mettre un terme à cette situation, qui encombrait le trésor d'une dette flottante sur laquelle les spéculations de toutes espèces ne manqueraient pas de

s'exercer, le plus souvent, au détriment des véritables propriétaires de la créance.

Pour arrêter ces abus, la loi du 17 août 1822 établit, dans son titre Ier, la fixation définitive des moyens de libération de l'arriéré.

Après avoir, par les articles 1 à 4, mis à la disposition du ministre des finances des crédits suffisants pour faire face aux créances liquidées, l'article 5 ajoute :

« Les rentes et créances de toute nature provenant des anciennes liquidations ou de l'arriéré des divers ministères, pour tous les exercices antérieurs au 1er janvier 1816, dont l'inscription ou le payement n'aurait pas été réclamé avant le 1er avril 1823, pour les propriétaires domiciliés en Europe, et avant le 1er janvier suivant, pour ceux résidant dans les colonies, seront éteintes et amorties définitivement au profit de l'État. »

Une ordonnance royale du 25 décembre 1822 détermina les formalités à remplir par les créanciers de l'arriéré antérieur à 1816, pour éviter la déchéance prononcée par cet article.

Les principales de ces formalités consistaient dans l'obligation du visa apposé sur le titre présenté et dans le bulletin de dépôt constatant l'enregistrement de la réclamation sur un registre ouvert et dressé dans chaque ministère liquidateur.

Tel était l'état de la législation relative à l'arriéré antérieur à 1816, à l'époque de la révolution de 1830.

375. — Le gouvernement qui succédait à celui de la Restauration, obligé de faire des dépenses considérables pour parer à toutes les éventualités qui pouvaient surgir de l'ébranlement profond imprimé à la politique européenne, comprit qu'il fallait adopter des mesures promptes et énergiques pour le règlement définitif de l'arriéré et pour prévenir une nouvelle accumulation des créances dues par l'État.

C'est dans ce double but que furent adoptés les articles 8, 9 et 10 de la loi de finances du 29 janvier 1831, ainsi conçus :

« Art. 8. — Toute créance portant sur l'arriéré antérieur à 1816 et dont le titulaire ou les ayants cause n'auront pas

fourni, avant le 1er janvier 1832, les justifications nécessaires pour la délivrance du titre de payement, sera définitivement éteinte et amortie au profit de l'État.

« Art. 9. — Seront prescrites et définitivement éteintes au profit de l'État, sans préjudice des déchéances prononcées par les lois antérieures ou consenties par des marchés ou conventions, toutes créances qui, n'ayant pas été acquittées avant la clôture des crédits de l'exercice auquel elles appartiennent, n'auraient pu, à défaut de justifications suffisantes, être liquidées, ordonnancées et payées dans un délai de cinq années, à partir de l'ouverture de cet exercice, pour les créanciers domiciliés en Europe et de six années pour les créanciers résidant hors du territoire européen.

« Le montant des créances frappées d'opposition sera, à l'époque de la clôture des payements, versé à la caisse des dépôts et consignations.

« Le terme de prescription des créances portant sur les exercices 1830 et antérieurs est fixé au 31 décembre 1834, pour les créanciers domiciliés en Europe, et au 31 décembre 1835, pour les créanciers résidant hors du territoire européen.

« Art. 10. — Les dispositions des deux articles précédents ne seront pas applicables aux créances dont l'ordonnancement et le payement n'auraient pu être effectués dans les délais déterminés, par le fait de l'administration ou par suite de pourvois formés devant le conseil d'État.

« Tout créancier aura le droit de se faire délivrer par le ministère compétent un bulletin indiquant la date de sa demande et les pièces produites à l'appui. »

376. — Enfin, la loi du 4 mai 1834, portant règlement définitif du budget de 1831, est revenue sur les créances de l'arriéré antérieur à 1816, pour fixer un délai à la liquidation de ces créances, en obligeant les ministres à statuer définitivement, par admission ou rejet, sur toutes les réclamations régulièrement introduites; l'article 11 de cette loi porte :

« La liquidation des créances, dont l'origine remonte à une époque antérieure au 1er janvier 1816, sera définitivement close au 1er juillet 1834.

« Les ministres sont tenus de prononcer avant cette

époque, par admission ou rejet et dans l'état où elles se trouvent, sur toutes les réclamations régulièrement introduites et qui n'auraient pas encore été l'objet d'une décision; toutes les déchéances encourues d'après les lois et règlements antérieurs, ainsi que les rejets non attaqués en temps utile devant le conseil d'État ou confirmés par lui, étant d'ailleurs irrévocables et ne pouvant plus être remis en question, pour quelque cause et sous quelque forme que ce soit.

« Passé le 1er juillet 1834, aucune ordonnance de payement ne pourra être délivrée pour créances antérieures à 1816.

« Les créances admises postérieurement au 1er juillet 1834, par suite de pourvois formés devant le conseil d'État, ne pourront être acquittées qu'en vertu d'un crédit spécial qui sera demandé aux chambres dans la session de 1835. »

Cet article a définitivement clos la série des mesures applicables à l'arriéré antérieur à 1816; de telle sorte qu'il n'est pas plus permis actuellement de faire revivre des droits sur cet arriéré que sur celui antérieur à l'an IX et à l'an V.

377. — Aussi, sans nous arrêter davantage sur des actes qui ont reçu leur exécution depuis un grand nombre d'années, nous reviendrons sur celles des dispositions de la loi du 29 janvier 1831 qui ont établi, *pour l'avenir*, la déchéance ou prescription de cinq ans, au profit de l'État, comme une règle générale et permanente.

On l'a vu, l'article 9 de cette loi prononce la déchéance contre toutes créances qui, n'ayant pas été acquittées avant la clôture des crédits de l'exercice auquel elles appartiennent, n'auraient pu, à défaut de justifications suffisantes, être liquidées, ordonnancées et payées dans un délai de cinq années, à partir de l'ouverture de l'exercice, pour les créanciers domiciliés en Europe, et de six années pour les créanciers résidant hors du territoire européen.

378. — Il ne suffirait donc pas que la liquidation eût été faite dans le délai : la déchéance serait encourue, si la créance ayant été liquidée et ordonnancée, le payement n'avait pas eu lieu dans les cinq années (arrêt du conseil d'État du 15 juillet 1842).

379. — Remarquez que s'il s'élevait des difficultés sur le domicile du créancier de l'État, cette question devrait être portée devant les tribunaux civils, seuls compétents pour statuer sur les questions que peut faire naître l'application des articles 102 et suivants du Code civil. Jusqu'au jugement à intervenir sur cette question préalable, le ministre pourrait surseoir à toute liquidation de la créance réclamée.

Mais le délai continuerait-il à courir pendant l'instance judiciaire ? Dans la première édition de cet ouvrage, on s'est prononcé pour l'affirmative, par ce motif que les jugements sont des actes simplement déclaratifs et non constitutifs des créances pour le payement desquelles ils prononcent des condamnations. Deux arrêts étaient cités à l'appui de ce système (23 juillet 1837 et 26 juillet 1844); mais nous devons reconnaître que le conseil d'État n'a pas persisté dans cette jurisprudence. Sans doute, si l'instance judiciaire est entamée plus de cinq ans après l'exercice auquel se rattache la créance, les intéressés ne sauraient être relevés de la déchéance déjà encourue (arrêts des 17 mai 1855 et 28 mai 1866). Mais un grand nombre d'arrêts admettent les droits des créanciers qui ont introduit contre l'État des actions devant les tribunaux avant l'expiration du délai de cinq ans. On peut citer notamment les arrêts du 8 janvier 1847 (aff. Lerouge); 5 avril 1851 (aff. Prus); 12 janvier 1854 (aff. Birkel et aff. Fortier). Il a été décidé en ce sens que la demande judiciaire en restitution de fruits formée contre l'État, à raison de l'indue possession d'un immeuble et l'instance qui a suivi et a abouti à un jugement au profit du demandeur mettent celui-ci à l'abri de la déchéance quinquennale (12 avril 1851 et 23 juillet 1857). Il résulte également d'un arrêt du 9 mars 1854, que les instances engagées devant les tribunaux produisent, au point de vue de l'interruption de la prescription, le même effet que les instances administratives. De même, lorsqu'il est intervenu un jugement portant que les dommages-intérêts dus par l'État seront fixés par des experts, et que l'expertise n'a pas eu lieu, cet état de choses constitue une instance judiciaire encore pendante, et ne permet pas à l'État d'opposer à son créancier la déchéance (arrêt du 4 juillet 1862).

Cette interprétation est contraire à la lettre de l'article 9 de la loi du 9 juin 1831, aux termes duquel la déchéance n'est suspendue que dans deux cas : 1° s'il y a fait de l'administration; 2° s'il y a pourvoi devant le conseil d'État.

Toutefois, on peut faire observer qu'on n'intente une action judiciaire contre l'État que lorsqu'il a refusé de se libérer amiablement, et que ce refus reconnu mal fondé par la juridiction compétente constitue un fait de l'administration, et a, par conséquent, pour effet d'interrompre la prescription. Mais une instance à laquelle l'État n'aurait pas été appelé ne serait pas à son égard interruptive de la prescription; et si, à la suite d'une instance semblable, un recours était dirigé contre l'État plus de cinq ans après l'origine de la créance, la déchéance quinquennale serait opposable. Ce serait le cas d'appliquer ici le principe que les jugements sont déclaratifs et non constitutifs des créances.

De même la déchéance ne serait pas suspendue par une instance judiciaire intentée *devant un juge incompétent.* L'article 2246 qui décide le contraire est spécial à la prescription afin d'acquérir ou de se libérer, et n'est pas applicable en matière de prescription de dettes de l'État (arrêts des 23 juin 1848, 29 juillet 1849 et 19 mai 1853, aff. Touillet).

L'arrêt rendu dans cette dernière affaire est ainsi motivé :

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que le payement des sommes dont les héritiers de la dame veuve Touillet se prétendent créanciers n'a été régulièrement demandé par eux qu'à la date du 23 août 1848; que si, par un mémoire adressé au conseil de préfecture le 25 septembre 1842, ils ont demandé le payement des dites créances, cette réclamation formée devant une autorité incompétente, ne constitue pas une demande régulière dans le sens de la loi du 29 janvier 1831. . . .;

« Que dès lors c'est avec raison que le ministre des finances a rejeté pour cause de déchéance la réclamation présentée le 25 août 1848 par les héritiers de la veuve Touillet. »

380. — Mais pour que la déchéance puisse être opposée au nom de l'État, il faut que la créance ait été constituée de manière à la rendre susceptible d'être liquidée, ordonnancée et payée.

Par exemple, si une créance était subordonnée à l'événe-

ment d'une condition, ou retardée jusqu'à un terme fixé, la déchéance ne commencerait à courir que du jour de l'événement de la condition ou de l'arrivée du terme (Code civil, art. 1181, 1186), parce que la liquidation ne pourrait en être demandée auparavant.

Cette opinion est conforme à un arrêt du conseil d'État, du 30 mars 1842, qui a décidé que l'indemnité due par l'État à un révélateur de biens engagés célés, lorsqu'elle consiste dans une quote-part de la valeur des biens, ou de ce que la révélation fera rentrer au trésor, appartient, pour la liquidation, non à l'année où les détenteurs des biens révélés ont fait leur soumission, mais à celle où le préfet et le ministre des finances ont fixé la somme à payer par les engagistes; et, en conséquence, la déchéance quinquennale ne court au profit de l'État qu'à partir de cet exercice. — Ce n'est, en effet, qu'à partir de la fixation de la somme à payer par l'engagiste, que la créance du révélateur est constituée : la liquidation, l'ordonnancement et le payement ne peuvent donc en être exigés avant cette époque, et, par conséquent, la déchéance ne peut commencer à courir auparavant.

La question de savoir à quel exercice se rattachent les créances dues par l'État a donné lieu à divers arrêts qu'il est intéressant de connaître.

Lorsque l'État est exposé à un double payement, parce qu'il a payé le prix de vente d'un immeuble dotal sans justification d'emploi, le délai pendant lequel cette action peut-être intenté court-il contre la femme à partir de la vente, ou seulement à partir du jour où celle-ci, ayant obtenu sa séparation de biens, était en mesure d'agir? Le conseil d'État s'est prononcé dans le premier sens, « attendu que si le payement irrégulièrement fait et non suivi de remploi n'a pu libérer l'État vis-à-vis de la dame Doucerain, ce payement n'a changé ni la nature de la créance, ni l'exercice auquel elle appartenait » (19 mai 1853).

Si une indemnité a été promise à un particulier pour le cas où il n'obtiendrait pas la concession d'un chemin de fer, le droit à cette indemnité s'ouvre à partir du jour où le chemin a été adjugé à des tiers (21 juillet 1853).

En 1826, l'État a élevé rue Neuve-de-Luxembourg des

constructions sur un terrain grevé d'une servitude de non-bâtir. Un arrêt de la cour de Paris du 21 décembre 1852 n'a pas ordonné la démolition de ces constructions, comme le demandaient les héritiers Delamarre, mais il a condamné l'État à leur payer 2,000 francs à titre de dommages-intérêts.

Le ministre des finances ayant prétendu que cette créance était prescrite parce qu'elle remontait à 1826, le conseil d'État a annulé sa décision par le motif que le sieur Delamarre n'a eu qu'en 1852 un droit acquis à cette indemnité (21 février 1857).

Un décret du 7 mai 1810 a accordé un prix de 1,000,000 de francs à l'inventeur de la meilleure machine propre à filer le lin, le concours ouvert en exécution de ce décret a été clôturé en mai 1813. Beaucoup plus tard, une pension à titre de récompense nationale ayant été allouée en vertu de la loi du 7 juin 1853 aux héritiers de Philippe de Girard, ceux-ci ont soutenu que cette loi consacrait le droit de leur auteur au prix de un million. Mais il a été jugé que ce droit aurait dû être réclamé à partir de 1813 et que, par conséquent, la déchéance était encourue (1er mars 1860).

D'après un arrêt du conseil d'État du 2 juillet 1875, la date d'une créance de dépens est déterminée par celle de l'arrêt qui la constitue définitivement, et le créancier n'est pas fondé à soutenir que c'est l'exécutoire qui doit servir de point de départ au délai de cinq ans.

381. — En cas de pourvoi au conseil d'État contre la décision du ministre refusant la liquidation de la créance, à partir de quelle époque courra le délai de cinq ans fixé pour la déchéance, si le conseil admet le recours et constate la légitimité de la créance réclamée?

D'après plusieurs arrêts du conseil, des 14 janvier 1842, 8 février et 26 juillet 1855, la créance ainsi reconnue appartient à l'exercice de l'année dans laquelle cette décision est rendue; par conséquent, le délai de cinq ans court de l'ouverture de cet exercice.

Cette décision est conforme à l'article 10 de la loi qui excepte de la déchéance, prononcée par l'article 9, les créances dont l'ordonnancement et le payement n'auraient pu être effectués dans les délais fixés, par le fait de l'admi-

nistration ou par suite de pourvois formés devant le conseil d'État.

L'article 10 lui-même n'est que l'application de la règle : *contra non valentem agere non currit præscriptio.* « Il était utile, dit M. Duvergier dans ses notes sur cet article, que cette disposition fût insérée dans la loi; car, jusqu'à ce jour, la jurisprudence a été d'une rigueur excessive dans l'application de la déchéance. Vainement, les créanciers de l'État offraient-ils de prouver qu'ils n'avaient pas pu réclamer dans les délais prescrits, que cette impossibilité résultait même du fait de l'administration, ils étaient impitoyablement repoussés. »

Mais il a été décidé par le conseil d'État (arrêt du 28 novembre 1839) qu'une opposition formée sur une créance due par l'État, et l'instance à laquelle elle a donné lieu, n'ont pas pour effet de suspendre la prescription et de dispenser le titulaire d'actes conservatoires auprès de l'administration.

Il est en effet évident que les oppositions de cette nature tendent uniquement à faire attribuer aux créanciers saisissants les sommes dues à la partie saisie. Or, lors même que cette attribution aurait été prononcée par un jugement de validité, la créance, devenue payable au saisissant, n'aurait pas pour cela changé de nature. Elle n'en serait pas moins restée une créance du trésor, soumise à toutes les lois qui régissent l'acquittement des créances de l'État. Le jugement de validité aurait réglé les droits du saisissant vis-à-vis du saisi, mais non les droits du saisi ou de ses représentants vis-à-vis du trésor.

C'est même sur ces principes qu'est basé l'article 10 de la loi du 8 juillet 1837, abrogeant le dernier paragraphe de l'article 9 de la loi du 29 juin 1831, qui prescrivait le versement en fin d'exercice à la caisse des dépôts et consignations de toutes les sommes dues par l'État et grevées d'oppositions. (Voyez n° 77.)

De même, la demande faite par un créancier d'un certificat constatant les sommes dues par l'État, n'a pas un effet interruptif de la prescription, et la délivrance de ce certificat n'emporte pas de la part de l'administration renonciation à la prescription. (Arrêt du 28 mai 1838; — aff. Chevrière.)

382. — Mais que doit-on entendre par ces mots : *fait de l'administration?*

La loi, en ne s'expliquant pas sur la signification légale de ces expressions, a laissé, par cela même, au conseil d'État la plus grande latitude pour apprécier les diverses circonstances qui peuvent motiver, par suite du fait de l'administration, l'exception à la déchéance.

Ainsi, par arrêt du 4 juillet 1838, le conseil d'État a jugé que, lorsqu'une demande en indemnité contre l'État avait été formée par un propriétaire d'usine les 15 juillet et 10 septembre 1829, et que l'administration n'avait désigné son expert que le 12 janvier 1836, postérieurement au terme de déchéance fixé par la loi du 29 janvier 1831, ce retard, provenant du fait de l'administration, devait faire écarter la déchéance invoquée par le ministre liquidateur.

La même solution serait sans doute admise, s'il était clairement démontré, qu'après la demande régulièrement introduite, l'administration a retenu et égaré des pièces décisives, qu'elle n'aurait retrouvées qu'après le délai de cinq années. Cette circonstance qui serait le fait de l'administration, devrait faire repousser l'application de la déchéance.

De même, s'il était démontré que, malgré toutes les réclamations faites en temps utile, et après la liquidation et l'ordonnancement de la créance, le ministre a refusé de la payer, à défaut d'un crédit spécial voté à cet effet par les Chambres, ainsi que l'exigent les lois de finances, cette circonstance, de force majeure, qui serait le fait de l'État, devrait garantir le créancier contre l'application de la déchéance quinquennale.

La déchéance ne peut pas non plus être opposée lorsque le ministre a sursis à statuer sur la demande du réclamant (arrêt du 16 avril 1863), ou lorsque le préfet, dans le but de sauvegarder les droits du trésor, a retenu jusqu'à la liquidation définitive des comptes d'une entreprise le récépissé du cautionnement de l'adjudicataire, et que celui-ci a été ainsi mis dans l'impossiblité de toucher lesdits intérêts (10 janvier 1856). Mais si les intérêts d'une somme versée à titre de cautionnement ont cessé d'être ordonnancés, par suite du refus du titulaire de compléter cette garantie, cette

situation ne constitue pas un fait de l'administration; elle provient de la négligence du titulaire qui a encouru la prescription quinquennale (15 décembre 1859).

De même, lorsque le ministre des finances a accepté, comme une demande de payement, la signification d'un jugement de condamnation sans exiger aucune pièce justificative, le réclamant n'a plus aucune diligence à faire, et si sa créance n'est pas ordonnancée en temps utile, c'est par le fait de l'administration qui, ne peut lui opposer la déchéance (29 mars 1860). Jugé également que, lorsqu'un entrepreneur de travaux publics a présenté ses comptes appuyés des pièces justificatives, et que l'administration trouvant les pièces insuffisantes n'a pas procédé à l'ordonnancement de la dépense, la prescription n'est pas opposable par l'administration qui aurait dû saisir du litige le conseil de préfecture, juge au contentieux en matière de travaux publics (20 avril 1840).

383. — Pour assurer au créancier l'exercice complet de son droit, le dernier paragraphe de l'article 10 lui donne la faculté de se faire délivrer, par le ministre compétent, un bulletin énonçant la date de sa demande et les pièces produites à l'appui.

384. — Si, nonobstant le dépôt de la réclamation et la délivrance du bulletin de production, le ministre refusait de statuer sur la demande, que devrait faire le créancier pour éviter la déchéance?

Lors de la discussion, à la Chambre des pairs, de l'article 11 de la loi du 4 mai 1834, M. le comte Roy, ayant supposé le cas où, volontairement, les ministres refuseraient de statuer, il fut répondu par M. le ministre des finances : « Si un ministre refusait de liquider des réclamations, les parties le mettraient en demeure; après quoi, elles se pourvoiraient devant le conseil d'État en déni de justice. »

Sans doute, cette voie serait la seule ouverte au créancier, si le ministre exprimait son refus par écrit. Mais s'il ne répondait pas à ses réclamations, comme on en a vu des exemples à l'époque de l'exécution du décret du 25 février 1808, la position du créancier deviendrait plus délicate, car le conseil d'État n'est appelé à statuer que sur les décisions ministérielles portant admission ou rejet de la créance; mais,

en règle générale, quand il n'y a pas de décision, la juridiction du conseil d'État ne peut être saisie, *omisso medio*, de l'examen de la réclamation qui appartient en premier ressort au ministre liquidateur.

Il faudrait, dans ce cas, qu'en formant son pourvoi au conseil d'État, le créancier reproduisît la copie de sa réclamation, en y joignant le bulletin délivré par l'administration et la mise en demeure adressée au ministre par acte extrajudiciaire. Le conseil d'État, éclairé par la production de ces documents, admettrait sans doute la requête, s'il apparaissait de l'instruction que c'est par le fait du refus ministériel ou du silence de l'administration que la liquidation n'a pas eu lieu; dans ce cas, il renverrait le créancier à se pourvoir de nouveau devant le ministre, qui serait obligé, en exécution de la chose jugée, de statuer sur la réclamation.

D'ailleurs, une autre voie demeure ouverte aux réclamations, c'est celle de la pétition adressée au Parlement.

385. — L'article 9 de la loi du 29 janvier 1831 prononce la déchéance contre *toutes créances* qui n'ont pas été liquidées, ordonnancées et payées dans un délai de cinq années.

Des difficultés fort graves se sont élevées sur le sens que l'on doit légalement attribuer au mot *créances* employé par cet article.

On a prétendu que le mot *créances* ne devait s'appliquer qu'aux dettes contractées par l'État pour les divers services publics; mais que les actions ou réclamations, à tout autre titre, ne pouvaient tomber sous l'application de la déchéance prononcée par la loi de 1831.

Cette opinion, constamment repoussée par la jurisprudence du conseil d'État, est évidemment contraire à l'esprit qui a dicté l'article 9 de cette loi. En effet, cette disposition a eu pour but, comme les lois antérieures qui ont prononcé des déchéances, de clore l'arriéré et d'empêcher qu'il ne s'en formât aucun à l'avenir; la loi a voulu que l'État connût toujours sa dette et pût demander aux Chambres les moyens d'y pourvoir. Or, ce but ne serait certainement pas atteint si toutes les actions, toutes les réclamations, pour des créances en dehors des services publics, échappaient à la déchéance quinquennale.

Il faut donc tenir pour certain que le mot *créances* s'applique à tout droit, à toute action ou réclamation qui peut constituer l'État débiteur envers un particulier, à quelque titre que ce soit. — C'est, au reste, en ce sens que le conseil d'État a décidé que la déchéance, établie par la loi du 29 janvier 1831, était applicable :

1° A l'action en remboursement d'une somme indûment payée (arrêt du 12 avril 1842);

2° A une action en indemnité résultant, contre l'État, de la vente, faite en son nom, de biens dont il n'était pas propriétaire (arrêt du 18 août 1842);

3° Au recours en garantie contre l'État, résultant du non-payement de rentes transférées postérieurement à la loi du 25 mars 1817, en remplacement d'autres rentes transférées et également non payées;

4° Aux frais faits par des créanciers à l'occasion d'une créance frappée de déchéance (arrêts des 12 décembre 1839 et 8 février 1855);

5° A une demande en délivrance d'une récompense nationale (1er mars 1860);

6° Aux intérêts des capitaux de cautionnements (arrêts des 23 juin 1848 et 4 mai 1854); *mais non aux capitaux eux-mêmes*. Cette imprescriptibilité du capital du cautionnement profite-t-elle au bailleur de fonds aussi bien qu'au titulaire? La question a été tranchée par l'arrêt précité du conseil d'État du 4 mai 1854, rendu dans des circonstances que nous croyons devoir rappeler.

Une dame Largey, mariée sous le régime dotal, avait obtenu un privilège de second ordre sur le cautionnement de son père. Le montant de ce privilège ayant été remboursé au sieur Largey, en 1847, sans aucune justification d'emploi, le trésor fut condamné, en 1854, par les tribunaux, à payer une seconde fois. Néanmoins, le ministre des finances refusa d'exécuter ce jugement, et opposa à la dame Largey la prescription quinquennale, soutenant :

1° Que si les titulaires d'un cautionnement, en raison de leur qualité de propriétaires, ne sont pas assujettis à la déchéance de la loi de 1831, il n'en est pas de même des bailleurs de fonds, qui ne sont que des simples créanciers privilégiés sur le cautionnement;

2° Qu'au surplus, le cautionnement du sieur de Varambon ayant cessé d'exister par suite du payement fait en 1847, la dame Largey n'avait plus contre l'État qu'une créance en dommages-intérêts, laquelle, par sa nature, était passible de la déchéance.

Ce système a été repoussé par le conseil d'État par les motifs suivants :

« Considérant que les dispositions des articles 9 et 10 de la loi du 29 janvier 1831 n'ont pas été prises en vue des capitaux des sommes déposées au trésor public, à titre de cautionnement; qu'aucune loi postérieure n'a rendu applicable aux capitaux de cautionnements la déchéance quinquennale établie par les articles précités; que, dans le but d'assurer la prompte libération du trésor public, l'article 16 de la loi du 9 juillet 1836 s'est borné à donner au ministre des finances la faculté de verser le montant des cautionnements à la caisse des dépôts et consignations, un an après l'époque de leur exigibilité; que les règles applicables aux cautionnements, en ce qui touche la déchéance, existent indépendamment de la qualité du prétendant-droit, et tant à l'égard des bailleurs de fonds que des titulaires; que, s'il était définitivement jugé par l'autorité compétente que le payement fait le 8 juillet 1847 au sieur Largey, sans justification d'emploi, est nul à l'égard de la dame Largey, ce payement n'aurait pu avoir pour effet ni de libérer le trésor public, ni de changer la nature de sa dette; qu'ainsi, nonobstant ledit payement, les droits de la dame Largey n'auraient pas cessé d'avoir pour objet le capital d'un cautionnement, et qu'ils seraient dès lors, jusqu'à concurrence de ce capital, affranchis de la déchéance établie par la loi du 29 janvier 1831; que, par suite, en ce qui touche le capital de 129,100 francs, c'est à tort que notre ministre des finances a déclaré frappée de déchéance la demande de la dame Largey. »

Il a été décidé d'autre part, par la cour de Rennes (arrêt du 11 août 1858), que si l'État s'est emparé à tort d'un terrain non compris dans une expropriation pour cause d'utilité publique, l'action en restitution de ce prix tombe sous le coup de la prescription trentenaire et non de la prescription quinquennale.

On sait que les sommes versées à la caisse des dépôts

et consignations sont imprescriptibles; toutefois, si une créance due par l'État a été d'abord consignée, puis reversée au trésor en vertu d'un arrêté préfectoral, la déchéance est encourue, faute de réclamation, cinq ans après le commencement de l'exercice pendant lequel a eu lieu ce reversement, sauf au créancier à contester, s'il s'y croit fondé, la régularité du payement effectué entre les mains de l'État par la caisse des consignations (arrêts du conseil d'État des 9 mars 1854 et 12 avril 1878).

386. — Mais doit-on considérer comme une créance exposée à la déchéance quinquennale, l'action en restitution de l'actif d'une succession tombée en déshérence, et dont l'État a été envoyé en possession, conformément aux dispositions du Code civil ?

Cette question fort importante a donné lieu à de sérieux débats.

Si l'on se reporte aux lois sur l'arriéré antérieures à celle du 20 janvier 1831, il est certain que l'administration des domaines ne faisait alors aucune difficulté d'accueillir, pendant trente ans, à partir de son envoi en possession de la succession tombée en déshérence, les réclamations des héritiers qui justifiaient de leurs droits.

Dans ce cas, lorsque les héritiers s'étaient fait reconnaître, la succession leur était remise dans l'état où elle se trouvait et il leur était fait compte des valeurs mobilières ou immobilières qui avaient été aliénées par l'État pendant son envoi en possession.

Cette manière d'agir était conforme aux principes du droit commun : car, le Code civil ne déclare la succession acquise à l'État qu'à défaut des héritiers ou du conjoint, et il réserve à ces derniers l'exercice de leurs droits héréditaires pendant trente ans (C. civ., art. 723, 768, 789).

A partir de l'ouverture de la succession, tant que ce terme n'est pas expiré, l'État n'est pas propriétaire incommutable : la succession n'est en ses mains qu'une espèce de dépôt qu'il administre, sauf les droits des héritiers ou du conjoint, s'ils viennent à se représenter, et sauf compte à rendre dans les formes prescrites pour les successions acceptées sous bénéfice d'inventaire (C. civ., art. 769, 770).

D'un autre côté, les anciens décrets et les lois antérieures

concernant l'arriéré, n'avaient jamais entendu comprendre les successions échues au domaine parmi les créances considérées comme faisant partie de la dette publique. Jamais on n'avait pensé que les délais impartis aux créanciers de l'État, pour la production de leurs demandes et la justification de leurs titres, fussent applicables à des héritiers venant réclamer la restitution d'une succession vacante ou tombée en déshérence.

Ces successions ont toujours été gérées séparément des services de l'État ; elles ont été constamment administrées conformément aux dispositions du Code civil et du Code de procédure : il est même à remarquer, qu'aux termes de l'article 813 du Code civil, interprété par un avis du conseil d'État du 13 octobre 1809, les sommes provenant des successions vacantes devaient être consignées à l'ancienne caisse d'amortissement, instituée par la loi du 28 nivôse an XIII; et cette disposition a été reproduite par l'article 2, numéro 13, de l'ordonnance royale du 3 juillet 1816, qui, en exécution des articles 110 et suivants de la loi du 28 avril précédent, a fixé les attributions de la caisse actuelle des dépôts et consignations.

Sous l'empire de ces lois et règlements, on ne pouvait donc, sous aucun prétexte, comprendre les demandes en restitution de ces successions au nombre des créances contre l'État, atteintes par les lois sur la déchéance.

Aussi ne faisait-on alors aucune difficulté, soit de restituer ces successions aux héritiers légitimes, soit d'acquitter toutes les dettes passives aux créanciers de la succession, jusqu'à concurrence de l'actif, et, dans le cas d'insuffisance, en se conformant aux dispositions du Code de procédure sur la distribution par contribution.

Toutefois, le conseil d'État avait décidé, par un arrêt du 14 décembre 1837, que lorsque l'État avait restitué, en 1823, à des héritiers une succession de laquelle il s'était mis en possession en l'an VII, pour cause de déshérence, et dans laquelle se trouvaient des valeurs dont il n'avait pas poursuivi la rentrée et qui avaient été atteintes par la prescription (de droit commun), les héritiers restitués ne pouvaient diriger contre lui une action en payement des sommes non recouvrées. Dans cette affaire, on comprend qu'il s'agis-

sait surtout d'apprécier quel devait être le degré de responsabilité imposée à l'État, en tant qu'administrateur d'une succession en déshérence : cette considération, qui a dû exercer une grande influence sur la décision du conseil d'État, l'a déterminé à rejeter le pourvoi formé par les héritiers, par le motif que, l'origine de la créance remontant à l'an VII, la réclamation se trouvait frappée de la déchéance prononcée par la loi du 15 janvier 1810 et par les lois postérieures. De même, par un arrêt du 14 janvier 1842, le conseil d'État avait opposé la déchéance établie pour les créances de l'arriéré antérieur à 1816 à la réclamation d'un héritier qui, après avoir obtenu la restitution d'une succession tombée en déshérence, prétendait se faire remettre le reliquat d'un compte des revenus et dépenses de biens saisis réellement, reliquat qui avait été versé dans les caisses du trésor en exécution de la loi du 23 septembre 1793, et y était resté nonobstant les prescriptions des articles 9 et 10 du décret du 11 janvier 1811.

Mais ces arrêts laissaient complètement intacte la question de savoir si la déchéance établie par la loi du 29 janvier 1831 pouvait être opposée, soit à une demande présentée par les héritiers, en restitution d'une succession momentanément dévolue au domaine à titre de déshérence, soit à une demande en payement de dettes de cette succession, formée contre l'État par les créanciers de l'hérédité.

387. — Le conseil d'État a été appelé, le 12 avril 1843, à examiner si la prescription quinquennale, établie contre les créanciers de l'État par l'article 9 de la loi du 29 janvier 1831, était applicable aux créances qui existent sur les successions recueillies par l'État à titre de déshérence; et, adoptant l'affirmative, il a décidé que la déchéance courait, dans ce cas, de l'époque à laquelle l'État avait été envoyé en possession desdites successions.

Voici l'espèce dans laquelle cette importante décision est intervenue. Nous empruntons l'exposé des faits et le compte rendu au *Recueil des arrêts du conseil*, de M. Félix Lebon, année 1843, pages 157 et suivantes :

Le sieur Sallentin avait fait à la demoiselle Adam, dite Blondeau, marchande lingère, diverses fournitures de marchandises s'élevant à la somme de 434 fr. 40, lorsque cette

demoiselle décéda au mois d'août 1830, sans parents connus, aux degrés successibles.

La succession, uniquement composée de valeurs mobilières, fut dévolue à l'État et appréhendée par lui.

Dans ces circonstances, le sieur Sallentin forma régulièment opposition à la levée des scellés dans le mois de septembre, même année; divers autres créanciers firent de même.

La position ainsi réglée, le sieur Sallentin s'était borné à quelques démarches auprès de l'administration des domaines, renouvelées à de longs intervalles, et confirmées par une demande de payement adressée le 28 août 1832, quand il apprit que plusieurs de ses cocréanciers avaient été désintéressés par l'administration, de la main à la main.

Il insista de nouveau; on excipa alors d'un ordre du ministre des finances, du 10 août 1833, qui avait décidé que la somme restant n'étant plus suffisante pour désintéresser chacun des créanciers existant encore, on ne payerait plus que par voie contributive. En effet, la succession qui s'élevait encore, au mois de janvier précédent, à 1,283 fr. 23 c., se trouvait réduite à ce moment à 438 fr. 18 cent.

Le sieur Sallentin prit le parti d'assigner, le 10 juin 1839, le domaine dans la personne du préfet; et, le 20 juillet 1841, il obtint un jugement du tribunal de première instance de la Seine ainsi conçu :

« Le Tribunal, ... Attendu qu'il n'est pas méconnu que Sallentin est créancier de la succession Blondeau de la somme de 434 fr. 40 c.;

« Attendu que, pour sûreté de sa créance, il avait formé opposition aux scellés apposés après le décès de sa débitrice;

« Attendu que l'administration a cependant procédé à la distribution des deniers provenant de la succession, sans l'appeler;

« Qu'en agissant ainsi, elle est devenue responsable de sa créance, et lui a donné le droit d'en demander le remboursement intégral;

« Qu'on lui oppose, il est vrai, que s'il eût été appelé, il aurait eu 10 p. 100 seulement, mais que cette objection ne saurait être prise en considération;

« Qu'il est possible, en-effet, que si Sallentin eût été

appelé, comme il devait l'être, il eût fait écarter quelques créanciers;

« Qu'enfin, les choses ne sont plus entières par le fait de l'administration;

« Condamne le préfet, ès noms, à payer à Sallentin la somme de 434 fr. 40 cent., avec intérêts, etc. »

Sur la signification de ce jugement, le ministre des finances prit, le 5 novembre 1841, une décision notifiée le 4 janvier 1842, par laquelle il repoussait la demande du sieur Sallentin, comme étant frappée de la déchéance prononcée par les articles 9 et 10 de la loi du 29 janvier 1831, pour toutes les dettes de l'État non liquidées dans le délai de cinq ans.

Le sieur Sallentin s'est pourvu contre cette décision pour excès de pouvoir et fausse application des articles 9 et 10 de la loi précitée, et a d'abord soutenu que ces articles n'étaient pas applicables au créancier d'une succession en déshérence. Celui-ci n'est pas créancier de l'État, disait-il, mais de l'hérédité, car l'État ne fait pas confusion; il n'est qu'héritier bénéficiaire (art. 769 Code civil), il n'est qu'administrateur; ce n'est pas l'État qui doit, mais l'hérédité. On conçoit la déchéance pour un créancier qui a traité avec l'État; il est soumis aux rigueurs exceptionnelles des lois fiscales et de finances. Mais ici, il s'agit d'un particulier qui a traité avec un particulier, et qui n'est et ne peut être soumis qu'aux lois et règles du droit commun. Sa position ne peut changer malgré lui, parce que c'est l'État qui a appréhendé la succession et qui l'administre (arrêt de la cour d'appel de Paris, 8 janvier 1841; jugements du tribunal de la Seine, 2 mars 1840, 4 mai 1841, 13 janvier 1843).

Il y a mieux, ajoutait-on pour le sieur Sallentin, ce sont des principes que le ministre des finances a reconnus lui-même, par une décision, en forme d'instruction, du 13 août 1832, produite au procès, et dont voici les principaux passages:

« ..... Considérant, dit le ministre, que l'État n'est pas saisi de plein droit, comme les héritiers légitimes, des successions qui lui sont dévolues par le Code, puisqu'il est tenu, par les dispositions des articles 724 et 770 dudit Code, de s'en faire envoyer judiciairement en possession;

« ..... Considérant que, bien qu'après l'envoi en possession prononcé, l'administration des domaines ait constamment le droit de se saisir des biens de la succession et de les mettre sous la main de l'État qu'elle représente, la possession de l'État n'est que précaire et résoluble, puisqu'il ne l'a obtenue que dans la supposition qu'il n'y a pas d'héritiers légitimes ni de successeurs irréguliers appelés avant lui par la loi; et que ce n'est qu'après trente ans qu'il peut devenir propriétaire définitif et incommutable ; que, jusqu'à l'expiration de ces trente ans, la propriété étant imparfaite, il ne peut que jouir de ces biens, mais non en disposer irrévocablement;

« Considérant que c'est l'administration des domaines que le Code désigne nominativement pour représenter l'État dans la régie des successions dont il s'agit ; que cette désignation indique clairement que les lois spéciales, sur l'administration des biens proprement dits domaniaux appartenant définitivement à l'État, ne sont pas applicables à l'administration des biens dont l'envoi en possession lui a été accordé à titre de successeur irrégulier, lesquels forment une classe particulière de biens qui ne lui appartiennent et qu'il ne détient qu'éventuellement;

« Que, conséquemment, les attributions et distributions d'autorité ou de concours dans l'administration des biens purement domaniaux, que les lois spéciales départissent entre l'administration des domaines et les préfets qui ont remplacé les administrations départementales, ne sont à invoquer et ne peuvent être observées, à l'égard des biens des successions dont il s'agit, que quand, après une possession de trente ans, ils se trouvent réunis aux biens domaniaux et en font partie. »

Subsidiairement, on soutenait qu'en admettant même l'application à l'espèce des lois de déchéance, le sieur Sallentin se trouvait dans le cas de l'exception prévue par l'article 10; car c'était par le fait de l'administration que la créance n'avait pu être liquidée dans les cinq ans; ce qui était, disait-on, surabondamment prouvé, et par les circonstances du procès, et par le jugement du 20 juillet 1841 ; car, non seulement le sieur Sallentin avait formé opposition aux scellés le 15 septembre 1830 (fait reconnu par la décision

attaquée), mais, de plus, il avait adressé sa demande à l'administration le 28 août 1832 (reconnu également par la décision attaquée), et, enfin, le ministre reconnaissait lui-même avoir payé plusieurs créanciers : or, il s'agissait, d'après le ministre, d'une créance de l'exercice 1831 ; ainsi, la demande en payement avaient été faite avant les cinq ans. Si donc le sieur Sallentin n'avait pas été payé, c'était par le fait de l'administration.

Sur ce débat, ordonnance, ainsi conçue :

« Louis-Philippe, etc.,

« Vu la loi du 29 janvier 1831 ;

« Considérant que, d'après les dispositions de la loi du 29 janvier 1831, sont prescrites et éteintes au profit de l'État toutes créances qui, n'ayant pas été acquittées avant la clôture des crédits de l'exercice auquel elles appartiennent, n'auraient pu, à défaut de justifications suffisantes, être liquidées, ordonnancées et payées dans un délai de cinq années, à partir de l'ouverture de l'exercice auquel elles appartiennent, à moins que l'ordonnancement et le payement n'aient pu être effectués dans les délais déterminés par le fait de l'administration; — Considérant que la créance du réclamant sur la succession en déshérence de la demoiselle Adam, dite Blondeau, a été soumise aux dispositions des lois qui régissent la dette publique, à partir du 2 août 1831, époque à laquelle l'État a été envoyé en possession de ladite succession; — Considérant que le sieur Sallentin ayant formé opposition aux scellés, l'actif de ladite succession ne pouvait être distribué entre les créanciers que dans l'ordre et de la manière réglés par le juge, et que c'est faute par le sieur Sallentin d'avoir provoqué cette distribution par contribution, en temps utile, que sa créance n'a pu être liquidée, ordonnancée et payée dans les cinq ans de l'exercice auquel elle appartient;

« Article 1er. — La requête du sieur Sallentin est rejetée. »

On voit que le conseil d'État a nettement jugé, par cet arrêt, que les créanciers d'une succession dévolue à l'État par déshérence, deviennent créanciers directs de l'État, et, comme tels, sont soumis, à partir de l'époque à laquelle l'État est envoyé en possession, aux dispositions des lois

qui régissent la dette publique, c'est-à-dire à la déchéance quinquennale.

Cette décision paraît bien rigoureuse, et nous ne la croyons conforme, ni à la saine interprétation de la loi du 29 janvier 1831, ni aux règles établies par le Code civil, en ce qui concerne les successions vacantes ou tombées en déshérence, règles qui n'ont été abrogées par aucune loi postérieure.

Et d'abord, si l'on se reporte à l'exposé des motifs de la loi du 29 janvier 1831, on voit qu'il n'était question alors que de mettre un terme à la liquidation de l'arriéré antérieur à 1816, et de prévenir l'accumulation, à l'avenir, de créances contre l'État, pouvant être réclamées pendant un espace de temps indéterminé. — Or, d'une part, la liquidation de l'arriéré antérieur à 1816 n'a jamais compris celle des successions vacantes ou tombées en déshérence. — Ces successions ont toujours été administrées séparément par l'administration des domaines, et les héritiers qui se présentaient pour en obtenir la restitution, ou les créanciers qui venaient réclamer le payement de leurs créances contre ces successions, n'ont jamais été soumis à d'autres conditions que celles exigées par le Code civil ou par le Code de procédure, pour la justification, soit des qualités héréditaires, soit de la légitimité de leurs titres. Mais il n'est jamais arrivé, avant 1831, que l'administration des domaines ait fait dépendre le payement de la dette réclamée ou la restitution de l'hérédité, de la justification des formalités prescrites aux créanciers de l'État, par les lois de 1817 et de 1822, pour mettre leurs droits à l'abri des déchéances alors établies.

La loi de 1831 a-t-elle voulu changer cet état de choses pour l'avenir? Rien ne l'indique ni dans son texte, ni dans l'exposé de ses motifs; et, cependant, il faudrait une disposition expresse dans cette loi, pour modifier les droits que les créanciers d'une succession, dévolue au domaine par vacance ou déshérence, tiennent du droit commun.

C'est en effet un principe incontestable, que les lois spéciales ne dérogent aux lois générales qu'autant que cette dérogation s'y trouve manifestement exprimée.

Or, le Code civil et le Code de procédure attribuent, aux créanciers d'une succession dévolue au domaine par déshérence ou vacance, les mêmes droits que ceux qu'ils recon-

naissent aux créanciers des autres successions recueillies par de simples particuliers. Ces créanciers ont trente ans pour conserver et faire valoir leurs droits et actions : pourquoi ce délai serait-il réduit à cinq années, par cela seul que l'État se serait fait envoyer en possession de la succession, alors que la loi civile, qui attribue ce droit à l'État, ne restreint nullement, dans ce cas, la durée de l'exercice des droits des créanciers de l'hérédité?

Le conseil d'État n'a donné aucune raison de la déchéance qu'il a cru devoir appliquer à la réclamation du créancier : « considérant, dit-il, que la créance du réclamant sur la succession en déshérence a été soumise aux dispositions des lois qui régissent la dette publique à partir du 2 août 1831, époque à laquelle l'État a été envoyé en possession de ladite succession ».

Mais c'est là résoudre la question par la question; ce n'est nullement expliquer pourquoi la loi du 29 janvier 1831 serait applicable aux réclamations des créanciers d'une succession dévolue au domaine par déshérence.

Si l'on réfléchit aux conséquences forcées qu'aurait l'application de la doctrine admise par l'arrêt du conseil, on verra facilement qu'elles conduiraient à consacrer souvent des injustices.

En effet, nous avons expliqué que la loi de 1831 n'exemptait de la déchéance que les créances qui seraient l'objet d'un recours au conseil d'État ou qui n'auraient pu être liquidées, ordonnancées et payées dans les cinq ans, par le fait de l'administration.

Supposons que l'administration des domaines ait été envoyée en possession d'une succession vacante ou en déshérence. Cette succession, qui présente un actif considérable tant en biens meubles qu'en immeubles, est grevée aussi d'un grand nombre de dettes chirographaires et hypothécaires. Aux termes de l'arrêt du conseil d'État, tous les créanciers de cette succession deviennent, à partir de l'envoi en possession du domaine, créanciers directs de l'État et soumis à la prescription quinquennale : il faut donc qu'ils fassent liquider, ordonnancer et payer leurs créances échues, dans les cinq années, à partir de l'ouverture de l'exercice dans lequel l'État a été envoyé en possession. Or, comme

l'envoi en possession a fort bien pu n'avoir lieu qu'au mois de décembre, et que l'exercice financier se sera ouvert au 1er janvier précédent, il s'en suivra d'abord que les créanciers n'auront que quatre années, au lieu de cinq, pour faire liquider, ordonnancer et payer leurs créances. Mais admettons, si l'on veut, que l'envoi en possession aura eu lieu en même temps que l'ouverture de l'exercice financier, des difficultés s'élèvent entre les créanciers sur la légitimité ou le rang des créances : ces difficultés exigent l'intervention des tribunaux, elles ne sont définitivement vidées qu'après l'expiration des cinq années, terme fatal fixé pour la liquidation, le payement et l'ordonnancement des créances.

Dans ce cas, comme ce n'aura pas été par le fait de l'administration que la liquidation, l'ordonnancement et le payement n'auront pas eu lieu dans le délai, l'État opposera la déchéance, et elle devra être prononcée. — Ce résultat ne consacre-t-il pas une injustice? Car les créanciers de la succession ne pouvaient pas prévoir, en traitant avec le défunt, qu'ils deviendaient un jour créanciers directs de l'État et qu'ils seraient soumis, par suite d'un effet rétroactif attribué à la loi, aux dispositions restrictives, exceptionnelles, des lois sur la dette publique. Ils auront fait d'ailleurs tout ce que le droit commun leur permettait de faire, pour mettre leur créance en sûreté; et, cependant, ils succomberont devant une loi spéciale, qui n'a certainement pas été faite pour atteindre leurs créances.

Dira-t-on que ces créanciers ont le droit de forcer l'administration des domaines à verser l'actif de la succession à la caisse des consignations, et que, par ce versement, ils éviteront la déchéance; mais c'est une question de savoir si l'administration des domaines pourrait être obligée à effectuer la consignation de l'actif de la succession.

Nous persistons donc à penser, malgré l'autorité de l'arrêt du conseil d'État, que la loi du 29 janvier 1831 ne saurait être opposée aux créanciers d'une succession de laquelle l'État s'est fait envoyer en possession.

388. — Au surplus, cette opinion se trouve appuyée sur un arrêt du conseil d'État qui a décidé que la déchéance établie par la loi de 1831 ne peut pas être opposée à une demande formée par des héritiers, en restitution d'une suc-

cession dévolue au domaine à titre de déshérence. — Si l'action des héritiers en restitution de la succession échappe à l'application de la déchéance, on ne voit pas pourquoi les réclamations des créanciers de l'hérédité seraient atteintes par la législation spéciale relative à la déchéance des créances de l'État, puisque les droits des uns et des autres prennent leur origine à une source commune, celle de la loi civile.

Voici les faits qui ont donné lieu à la dernière décision du conseil d'État, en date du 26 juillet 1844 : Une demoiselle Harvey étant décédée à Paris sans héritiers connus, le domaine s'est fait envoyer d'abord en possession provisoire des biens composant sa succession, par un jugement du 22 juillet 1828; puis en possession définitive, par un jugement du 18 septembre 1830. Quelques années plus tard, la demoiselle Sarah Harvey, sœur de la défunte, ou quoi que soit, le sieur Pellegrini, son cessionnaire, s'est présenté pour réclamer la succession; et le domaine a été en effet condamné à rendre les biens, par un jugement du 27 janvier 1842. Mais, dans le compte des valeurs à remettre au sieur Pellegrini, l'administration a cru devoir appliquer la prescription de cinq ans, établie contre les créanciers de l'État par la loi du 29 janvier 1831, article 9.

Pourvoi devant le conseil d'État, de la part du sieur Pellegrini.

M. le ministre des finances a présenté sur ce pourvoi les observations suivantes :

« J'ai invité le conseil d'administration de l'enregistrement et des domaines à me donner son avis sur le pourvoi du sieur Pellegrini. Ce conseil en a délibéré dans sa séance du 12 mai, et il a conclu, par les motifs énoncés au rapport, au rejet de ce pourvoi.

« En m'adressant cette délibération, le 3 juin 1843, M. le directeur général de l'enregistrement et des domaines émet un avis contraire à celui du conseil d'administration, se référant à une précédente lettre du 22 mai, dans laquelle il a posé en principe que les dispositions des lois prononçant des prescriptions ou des déchéances spéciales relatives aux dettes de l'État ne sont pas applicables aux réclamations de sommes provenant des successions en déshérence per-

çues postérieurement à la loi du 28 avril 1816; que ces sommes ne constituent, par rapport aux héritiers, qu'un dépôt, tant que l'action en prescription d'hérédité n'est pas prescrite; que pour les recettes de cette espèce, antérieures à la loi du 28 avril 1816, la déchéance est applicable.

« Cette divergence d'opinion, entre M. le directeur général et son conseil d'administration, m'ayant déterminé à prendre l'avis de M. le directeur du contentieux, ce chef de service m'a remis une note dans laquelle, après avoir établi, contrairement à l'opinion de M. Calmon, que les recettes opérées par l'administration des domaines ne constituent pas un dépôt et qu'il n'y a pas de distinction à faire entre les recettes antérieures à la loi du 28 avril 1816 et celles qui lui sont postérieures, il soutient, contrairement à l'avis du conseil d'administration, que les dispositions sur les déchéances, et notamment celles de l'article 9 de la loi du 29 janvier 1831, ne sont pas opposables aux héritiers qui se présentent pour réclamer les successions possédées par l'État à titre de déshérence, mais qu'elles le sont aux créanciers chirographaires de ces successions.

« L'examen auquel j'ai cru devoir me livrer personnellement, par suite de ce conflit d'opinion, m'a conduit à reconnaître une grande force aux considérations invoquées par M. le directeur général de l'enregistrement et par M. le directeur du contentieux. Il est permis de penser que, dans l'esprit de la loi du 29 janvier 1831, elle n'a entendu appliquer la déchéance qu'à ceux qui étaient devenus créanciers de l'État, par suite de services faits pour son compte, qui ne pouvaient pas ignorer leurs droits, et que leur négligence seule à les exercer rendait passibles de cette déchéance; qu'elle n'a pas eu en vue les réclamations de ceux qui, sans avoir eu volontairement aucune relation, aucune affaire avec l'État, s'adressent à lui comme détenteur d'une succession à laquelle ils ont droit; qu'alors, comme l'a dit la cour de Rouen, dans son arrêt du 16 août 1834, il s'agit d'une contestation existant véritablement entre deux héritiers, dont l'un a été obligé de reconnaître les droits de l'autre.

« A l'appui de ce système, on peut ajouter qu'il évite cette double anomalie que présente celui du conseil d'administration, savoir :

« 1° Qu'un héritier, par une cause indépendante de sa volonté, telle que son absence, l'ignorance où il était du décès de son auteur, etc., sera dans une pire condition, si la succession a été, à son défaut, appréhendée par l'État, que si elle l'avait été par un parent plus éloigné;

« 2° Que ce même héritier sera également dans une pire condition, si la succession a consisté en capitaux touchés par l'État, que si elle a consisté en immeubles ou titres de créances pour lesquels tout le monde admet que le domaine ne peut opposer que la prescription trentenaire.

« Il faut reconnaître, enfin, que les décisions du conseil d'État, invoquées par le conseil d'administration, ne s'appliquent qu'à des successions ouvertes antérieurement, soit à l'an V, soit à l'an IX, et que la seule fois où la loi du 29 janvier 1831 ait été appliquée, concerne, non un héritier, mais un créancier chirographaire de la succession, devenu créancier de l'État au moment où il l'avait appréhendée.

« Quelque puissants, toutefois, que soient ces arguments, ils me paraissent susceptibles d'être combattus avec avantage.

« Les termes de la loi du 29 janvier 1831 sont aussi généraux que possible; « toutes créances », dit cette loi, sans faire aucune distinction. En présence d'expressions aussi absolues, n'y aurait-il pas un grand danger à rechercher dans la nature et l'origine des créances, des motifs d'en soustraire quelques-unes aux dispositions de la loi? Une fois engagé dans cette voie, pourrait-on prévoir où on s'arrêterait?

« M. le directeur du contentieux reconnaît que la loi de 1831, comme les lois antérieures qui ont prononcé des déchéances, a eu pour but de clore l'arriéré et d'empêcher qu'il ne s'en formât aucun à l'avenir; qu'elle a voulu que l'État connût toujours sa dette et pût demander aux chambres les moyens d'y pourvoir; que cette obligation imposée aux créanciers de l'État est une des conditions essentielles de bon ordre dans les finances.

« Ces raisons ont autant de force pour les restitutions à faire sur les successions en déshérence, que pour toute autre créance restée en arrière. Si l'administration connaît ce qu'elle a reçu, il n'est pas exact de dire qu'elle peut savoir

facilement ce qu'elle peut être obligée de rendre, car elle ne sait pas quelles sont les successions pour lesquelles un héritier se présentera. Elle est certainement plus instruite, en ce qui concerne l'arriéré de la solde des traitements, des rentes, et cependant ce sont là des créances qui tombent certainement sous l'application de la déchéance.

« Enfin, quoi qu'on en dise, la jurisprudence du conseil d'État est favorable au système du conseil d'administration de l'enregistrement. Qu'importe que les décisions portent sur des créances antérieures à l'an V ou à l'an IX? Ce qu'il a jugé, c'est que les lois spéciales de déchéance étaient applicables aux répétitions à faire sur des produits de successions en déshérence; que, par conséquent, ces répétitions n'étaient pas soumises, pour la prescription, aux règles du Code civil en matière de pétition d'hérédité. Les dispositions de la loi de 1831 n'étant pas moins générales que celles des lois précédentes, il y a même raison de décider. Il est à remarquer que, dans quelques espèces, les immeubles, papiers, etc., avaient été restitués, et que, cependant, le conseil d'État a jugé que les deniers devaient être retenus. Il n'a donc pas pensé qu'il y eût contradition à procéder différemment pour des objets régis par des législations différentes.

« C'est d'après ces motifs que je conclus au rejet du pourvoi du sieur Pellegrini. — Toutefois, comme je ne puis me dissimuler que la question présente des doutes, et que je désire qu'elle soit résolue dans un esprit de justice et non à un point de vue de fiscalité, je tiens à mettre sous les yeux du conseil tous les avis qui m'ont été soumis, etc. »

Dans une consultation qui est un modèle de clarté et de logique, M. Vivien, ancien garde des sceaux, conseiller d'État, député, et alors rentré dans les rangs du barreau de Paris, réfutait ainsi les arguments opposés à la réclamation du sieur Pellegrini :

« Une prescription établie contre les créanciers de l'État peut-elle atteindre des héritiers qui réclament la restitution d'une succession dont le domaine s'est emparé, de bonne foi, mais sans droit?

« La négative résulte de la situation différente de l'État quand il devient débiteur dans les circonstances ordinaires

et générales de l'administration, et quand il recueille une succession, à défaut d'héritiers connus.

« Dans les faits journaliers de l'administration, l'État passe des marchés, contracte des obligations, gère les affaires publiques ; il ouvre des routes, construit des monuments, entretient les armées et traite avec des tiers. Ces actes sont spéciaux, d'une nature déterminée, et l'administration y intervient avec un rôle propre et qui n'appartient qu'à elle.

« Il est tout simple, et malgré la rigueur de certaines règles, il est juste que l'État établisse à son profit des déchéances particulières. Il peut, sans blesser aucun principe, exiger que ses créanciers l'actionnent dans un délai court, et les écarter pour toujours après ce délai. Ces mesures ne portent pas atteinte au droit civil, à la législation générale, car elles font partie du droit spécial à l'État, et s'appliquent à des actes de sa compétence exclusive ; elles ne trompent personne, car les tiers sont avertis et connais sent à l'avance les conséquences des opérations qu'ils font avec le gouvernement.

« Autre est la position de l'État, quand il recueille une succession, à défaut d'héritiers connus. Ce n'est plus la puissance publique fonctionnant dans l'intérêt de tous, exécutant des actes, appliquant des lois qui lui sont propres. L'État devient un héritier; le Code civil le qualifie ainsi, héritier irrégulier, il est vrai, comme le conjoint et l'enfant naturel, mais héritier en vertu de la loi civile. Il a tous les droits des autres héritiers ; il engage la succession, fait les fruits siens, exerce un droit de propriété, et la cour de cassation lui applique la règle : *Le mort saisit le vif*, comme à tout autre héritier (arrêt du 7 juin 1837). L'État, en ce cas, est soumis à toutes les règles du droit général ; il est même tenu de s'adresser à l'autorité judiciaire pour obtenir l'envoi en possession. Il doit faire apposer les scellés et faire faire inventaire dans les formes prescrites pour l'acceptation des successions sous bénéfice d'inventaire (C. civ., art. 769 et 770). Loin de le considérer comme placé en dehors de la loi commune, le Code lui en impose les formalités les plus gênantes.

« Héritier de par la loi civile, il ne peut altérer cette qua-

lité spéciale par l'application des règles établies pour les actes de l'administration. Il procède en vertu du Code civil, il doit subir les conditions de son titre. Le Code, en lui conférant une succession, admet tout héritier à la réclamer pendant trente ans; l'État ne peut point échapper à cette règle; ce serait diviser son droit et mutiler la loi même qui a constitué sa propriété.

« L'application de lois qui règlent les faits administratifs à la gestion héréditaire de l'État produirait les conséquences les plus irrégulières et les plus injustes. Tandis que l'héritier évincé aurait le droit d'agir pendant trente ans contre tout particulier qui aurait appréhendé la succession, il serait déchu, après cinq ans, vis-à-vis de l'État; avec le même droit, la même qualité, il serait soumis à des conditions différentes, par suite de faits qui lui sont étrangers et qu'il ne peut empêcher. Cela serait contraire à tous les principes. Il serait frappé à son insu; car il peut ignorer que l'État a appréhendé la succession, et il doit se fier aux dispositions de la loi commune, qui est la règle de tous. Ces inconvénients ne se présentent point dans l'application des déchéances aux opérations faites avec l'administration. Tout citoyen qui traite avec l'État est soumis à la même loi, à la même règle; l'application en est égale et uniforme pour tous. Il sait, en traitant, quelles obligations spéciales lui sont imposées; aucune surprise ne lui est faite.

« Introduire la déchéance de la loi de 1831 dans les recours en restitution d'hérédité, c'est abroger en réalité l'article du Code, qui donne à l'héritier trente ans pour se présenter. En effet, la déshérence résulte de l'absence d'héritiers connus ou de la renonciation de tous les ayants droit. Or, qui peut être sûr qu'il n'y aura pas déshérence, que l'État ne sera pas appelé à succéder? Si donc il faut agir contre lui dans le délai de cinq ans, nul héritier ne peut dépasser ce délai sans se présenter, et ainsi se trouve effacée la latitude accordée par le Code civil, dans des vues de justice, aux absents, aux parents éloignés, à tous ceux que des circonstances particulières empêchent d'agir immédiatement.

« Il faut donc reconnaître que la loi de 1831 ne peut s'appliquer aux recours dirigés contre l'État en raison des suc-

cessions qu'il a recueillies. Les principes du droit et de l'équité s'accordent pour le démontrer. Le texte de la loi le prouve également; en effet, cette loi qui n'a point voulu établir une banqueroute, comme quelques-unes de celles qui l'ont précédée, a sagement et équitablement disposé que la prescription ne courrait point lorsque l'ordonnancement et le payement n'auraient pu être effectués dans les délais déterminés, par le fait de l'administration ou par suite de pourvois formés devant le conseil d'État. Cette disposition suffit à tout quand il s'agit des faits administratifs; le créancier doit agir dans les cinq ans : il en est péremptoirement averti. Si l'administration, par son fait, ou la justice administrative, par ses lenteurs souvent inévitables, l'empêchent d'obtenir un ordonnancement, il échappe à la prescription; grâce à ces précautions, tous les intérêts sont garantis. Mais si l'on applique l'article à l'action héréditaire, il devient insuffisant; en effet, la qualité d'héritier ne peut être reconnue et déclarée que par l'autorité judiciaire, et l'on sait combien les procès de ce genre sont souvent longs et l'on pourrait dire interminables. Il faut examiner des généalogies contestées, recourir à des titres douteux, suivre une filiation qui se perd parfois dans la nuit des temps; il n'est pas rare de voir ces affaires embrasser une longue série d'années; les tribunaux peuvent être surchargés d'affaires, les avoués négligents, les audiences rares et courtes. Qu'arrivera-t-il si le procès n'a pas été jugé dans les cinq ans, si un appel a saisi la cour royale, s'il y a eu cassation et renvoi devant d'autres juges? La loi de 1831 suspend la déchéance pendant l'instance devant le conseil d'État; elle ne parle point des retards éprouvés devant l'autorité judiciaire. Ces matières sont de droit étroit et n'admettent point les analogies. Faudra-t-il donc que le réclamant qui, en matière administrative, ne pourrait être responsable des lenteurs du conseil d'État, le soit de celles des tribunaux en matière de succession? Cette décision serait d'une révoltante injustice, et la loi n'a pu l'admettre. Pourquoi donc n'a-t-elle parlé que du fait de l'administration et des pourvois devant le conseil d'État? C'est qu'elle ne s'applique qu'aux actions administratives, et nullement à la pétition d'hérédité, qui, appartenant au droit commun, ressortit aux tribunaux civils.

« A ces arguments, fondés sur l'équité, sur le texte de la loi, on peut ajouter la reconnaissance de l'administration elle-même ; elle ne conteste pas, en effet, que, pendant trente ans, elle pourra être actionnée pour les immeubles, pour les créances, pour les droits incorporels qui se trouveront dans la succession ; elle ne prétend s'adjuger, après cinq ans, que les deniers qu'elle aura touchés. C'est reconnaître que l'action de l'héritier dure pendant trente ans. La distinction qu'elle prétend établir entre les valeurs de la succession est inadmissible ; l'hérédité est une et ne peut se diviser ; le droit de l'héritier existe indépendamment des objets dont se compose la succession. Aussi, l'article 789 du Code civil veut-il que la faculté d'accepter ne se prescrive que par le laps de temps requis pour la prescription la plus longue des droits immobiliers. C'est le droit héréditaire qui est pris en considération, sans égard à ce qu'il doit atteindre, qu'il s'agisse d'immeubles ou de valeurs mobilières, de contrats de rente ou d'argent monnayé. La distinction qu'on veut établir produirait les résultats les plus exorbitants. L'héritier serait soumis à une règle différente, selon que la succession se composerait de capitaux, de maisons ou de créances. Il dépendrait de l'État de s'emparer de la succession tout entière et de faire courir à son profit la prescription de cinq ans, en vendant les immeubles, en recouvrant les créances, en réalisant toutes les valeurs. L'héritier devrait agir dans les cinq ans ; mais de quel jour courrait ce délai fatal ? Apparemment du jour où les capitaux seraient entrés dans les caisses de l'État. Mais ce versement est un fait intérieur, non public, ignoré de tous. Le créancier ne pourrait donc savoir quand il doit agir, et se trouverait atteint par une prescription dont il lui serait impossible de connaître et de déterminer le point de départ.

« Telles sont les conséquences attachées à une application vicieuse et fausse de la loi : elles sont toutes évitées si chaque matière est soumise aux règles qui lui appartiennent. Que la loi de 1831 soit appliquée aux faits administratifs, rien de mieux : elle sert les intérêts publics sans violer les droits privés ; son application est égale envers tous : elle ne trompe personne, elle est équitable, bien que rigoureuse ; mais qu'on se garde de l'étendre à des faits d'un autre

ordre et que le Code civil doit seul régler. L'État, héritier, ne diffère point de tout autre héritier; il jouit des mêmes droits et est soumis aux mêmes recours et aux mêmes prescriptions. L'héritier qui l'évince n'est point un créancier réclamant le prix d'un contrat passé avec lui : c'est un propriétaire qui revendique la chose, à qui la loi commune a donné trente ans pour la réclamer, quel que soit celui qui la détient. Tels sont les vrais principes, et leur application prévient les injustices et les énormités qui résulteraient d'une interprétation abusive de la loi de 1831.

« Un dernier et notable avantage résultera de la sanction donnée à cette doctrine. De nombreux arrêts attestent qu'elle est adoptée par les tribunaux. Sans doute l'administration ne doit pas hésiter à se séparer de l'autorité judiciaire quand elle la croit dans l'erreur; mais elle ne le fait jamais qu'avec regret et ne doit s'y décider qu'avec une pleine conviction. Dans la question dont il s'agit, cette conviction ne saurait exister, et une contrariété de jurisprudence serait hautement regrettable.

« En conséquence, le soussigné estime que la décision de M. le ministre des finances, du 11 juin 1842, doit être annulée, et que la déduction qu'elle ordonne ne peut être effectuée. »

La force de ces raisonnements a frappé le conseil d'État, qui, par arrêt du 26 juillet 1844, a fait droit au pourvoi en ces termes :

« Vu l'article 9 de la loi du 29 janvier 1831;

« Considérant que, si, aux termes de l'article 9 de la loi du 29 janvier 1831, sont prescrites et définitivement éteintes au profit de l'État les créances portant sur les exercices de 1830 et antérieurs qui n'auraient pas, à défaut de justifications suffisantes, été liquidées, ordonnancées et payées au 31 décembre 1834, cette disposition ne peut être opposée aux héritiers qui réclament les sommes dont l'État s'est fait envoyer en possession à titre de déshérence; que, dès lors, c'est à tort que, par la décision du 14 juin 1842, notre ministre des finances a fait application de la déchéance aux sommes provenant de la succession de la demoiselle Suzanne Harvey, et perçues en 1828 par l'administration des domaines;

« Le sieur Pellegrini, ès qualités, est renvoyé devant notre ministre des finances, pour être procédé à la liquidation des sommes auxquelles il a droit. »

389. — Ainsi, le conseil d'État n'a pas considéré comme créance contre l'État le droit de réclamer la restitution d'une succession tombée en déshérence.

Nous n'avons pas besoin de dire qu'il en serait de même, *à fortiori*, de tous les droits réels ou personnels qui n'auraient pas pour résultat de constituer l'État débiteur d'une somme ; et, qu'en cas de contestation sur l'existence de ces droits, l'État ne pourrait opposer que les prescriptions auxquelles se trouveraient soumis les particuliers dans des circonstances analogues (C. civ., 2227).

Ainsi, lorsque l'État recueillant une succession, à défaut d'héritiers ou de successeurs connus, en conserve les immeubles grevés de servitudes, il ne peut opposer, pour s'affranchir de ces droits réels, que les prescriptions résultant du droit commun : il en serait de même, s'il s'agissait d'un usufruit ou de tout autre droit tenant à la substance même des choses qu'il a recueillies.

390. — Nous avons expliqué qu'en matière de liquidation ou reconnaissance de dettes de l'État, les jugements des tribunaux ordinaires étaient déclaratifs et non pas constitutifs de la créance (voyez n° 379).

Aussi, l'application des déchéances établies par les lois contre les créanciers de l'État est exclusivement dans les attributions du ministre des finances, et les tribunaux et les conseils de préfecture sont incompétents pour statuer sur les difficultés que l'application de ces déchéances peut présenter. Voyez en ce sens les arrêts des 25 novembre 1842 et 10 janvier 1856. Il a été décidé notamment que l'autorité judiciaire est incompétente pour connaître de la question de savoir si la déchéance quinquennale est applicable à des intérêts de cautionnements (arrêt du 28 mai 1838); et qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur les questions de liquidation et de déchéance soulevées à propos du payement d'une indemnité d'expropriation (25 février 1843).

Le conseil de préfecture n'a pas non plus qualité pour statuer sur une question de déchéance; il doit se déclarer incompétent d'office, même lorsque c'est l'administration

qui lui a soumis la question (arrêt du 12 août 1854) : « Attendu que si dans le cours des débats l'administration a cru devoir opposer à la demande la déchéance établie par l'article 9 de la loi du 9 juin 1831, le conseil devait se déclarer incompétent sur cette question, attendu qu'aucune disposition législative ne lui en attribue la connaissance; que l'application des dispositions qui prononcent des déchéances contre des créanciers de l'État a été réservée par les lois ci-dessus visées, et notamment par celle du 9 janvier 1831, aux ministres compétents, sauf recours au conseil d'État contre les décisions desdits ministres ».

391. — Le ministre peut même décider la question de déchéance, préalablement aux questions relatives à l'application des exceptions du droit commun, ou à la question du fond. Ainsi, le ministre peut, notamment, statuer sur la déchéance, aussitôt que le créancier, voulant actionner l'État devant les tribunaux, remet au préfet le mémoire exigé par les lois des 28 octobre-5 novembre 1790, titre III, article 15.

Nous venons de voir que l'autorité judiciaire ne doit pas être appelée à examiner les questions de déchéance; mais si l'administration laissait un tribunal statuer sur ce point, si elle n'élevait pas le conflit, et s'il intervenait un jugement passé en force de chose jugée, portant que la prescription quinquennale n'est pas encourue par le créancier de l'État, le ministre pourrait-il se refuser à exécuter ce jugement? Le conseil d'État ne l'a pas pensé. Par son arrêt du 17 mai 1855, il a décidé qu'en pareil cas le ministre ne pouvait, sans violer l'autorité de la chose jugée, appliquer la déchéance.

Si le ministre avait ordonnancé une créance périmée, y aurait-il dans cette circonstance une reconnaissance définitive de la dette? Le conseil d'État s'est prononcé pour la négative dans un arrêt du 16 février 1870; il a jugé que, sur le refus du payeur d'acquitter les mandats, le ministre se trouvait appelé à examiner la question, sans que les parties puissent se prévaloir de sa précédente autorisation.

D'un autre côté, les tribunaux sont bien fondés à prononcer une condamnation contre l'État, sans se préoccuper des déchéances que le créancier a pu encourir, et sauf à

l'administration à appliquer, s'il y a lieu, cette déchéance qui affecte le payement et non la créance elle-même (arrêt de la cour de la Réunion du 19 août 1865). Ils ne sont pas obligés de surseoir jusqu'à ce que l'administration ait examiné si la créance est éteinte (arrêts du conseil d'État des 16 mai 1839, 14 septembre 1852 et 23 juillet 1844; aff. de la commune de Riel-les-Eaux). Dans cette dernière affaire, le ministre des finances, soutenant la validité d'un arrêté de conflit pris par le préfet de la Côte-d'Or, avait présenté des observations tendant à ce que l'État fût appelé avant tout à examiner la question de déchéance. Il est plus régulier d'agir ainsi, disait-il, puisque la solution de la question, si elle est donnée en faveur de l'État, dispensera de l'examen du fond. En procédant ainsi, on se conformera à une règle constamment appliquée par les tribunaux, et d'après laquelle les exceptions péremptoires ou fins de non-recevoir sont jugées avant le fond, lorsqu'elles sont opposées en temps opportun. Le ministre ajoutait que si, au lieu d'opposer la déchéance qui a dû ressortir à l'autorité administrative, le domaine avait opposé une prescription à l'égard de laquelle l'autorité judiciaire aurait été compétente, le tribunal aurait statué avant toutes choses sur l'exception proposée, et que l'on ne saurait admettre qu'il *faille* agir différemment, parce que l'exception et le fond ne sont pas de nature à être soumis à la même autorité.

Mais ces considérations n'ont pas été accueillies par le conseil d'État, qui a annulé l'arrêté de conflit pris par le préfet de la Côte-d'Or.

392. — Avant de terminer l'examen des questions que la loi de 1831 peut soulever, faisons remarquer que les articles 8, 9 et 10 de cette loi ne laissent subsister aucune différence entre le sens et les effets légaux des mots *déchéance* ou *prescription* quinquennale appliqués aux dettes de l'État.

Avant cette loi, on était généralement disposé à considérer la *déchéance* comme une forclusion prononcée contre le créancier de l'État, faute d'avoir réclamé ou justifié son droit dans le délai fixé. La déchéance s'appliquait donc plutôt aux droits à faire valoir qu'aux droits acquis, et c'est en ce sens que les lois de 1810, 1817 et 1822 avaient fixé des

délais pour la présentation des réclamations et la production des titres et justifications à l'appui.

Le mot *prescription*, dans le sens de la loi civile, et toutes les fois qu'il s'agit de la prescription considérée comme moyen de libération, emporte l'idée d'extinction, de perte du droit lui-même, une créance prescrite étant une créance éteinte et perdue. C'est pourquoi les lois antérieures à 1831, ne s'appliquant qu'à des réclamations ou justifications à faire, n'avaient statué que sur des forclusions ou déchéances.

Mais la loi de 1831 établit tout à la fois, au profit de l'État contre ses créanciers, la déchéance et la prescription quinquennale : car elle déclare *prescrites* et *définitivement éteintes* toutes créances qui, n'ayant pas été acquittées avant la clôture des crédits de l'exercice auquel elles appartiennent, n'auraient pu, à défaut de justifications suffisantes, être liquidées, ordonnancées et payées dans un délai de cinq années, à partir de l'ouverture de cet exercice.

Le fond du droit se trouve donc atteint et l'État complètement libéré, si le payement de la créance n'a pas eu lieu dans ces cinq années.

Cette prescription quinquennale ne peut être suspendue ou interrompue par aucune des causes énumérées dans la loi civile (v. C. civ., art. 2242 et suiv., et 2251 et suiv.). Le fait de l'administration ou le pourvoi du créancier au conseil d'État peuvent seuls, ainsi que nous l'avons expliqué, interrompre le cours des cinq années fatales.

393. — Le ministre lui-même ne pourrait, dans une convention, déroger aux dispositions de l'article 9 de la loi de 1831. Il n'en est pas en effet de la déchéance ou prescription, établie au profit de l'État, comme de la prescription établie par la loi civile, entre particuliers, à l'occasion de droits privés. Si l'on ne peut, d'avance, renoncer à la prescription, celui qui peut aliéner peut toujours renoncer à la prescription acquise (C. civ., 2220 et 2222). Cette faculté tient à la libre disposition que les particuliers, capables de contracter, conservent toujours de leurs droits privés.

Mais lorsqu'il s'agit de droits de l'État, d'autres principes doivent prévaloir. Les lois qui sont faites pour garan-

tir la conservation et le recouvrement de certains droits dus à l'État sont des lois d'ordre public; il en est de même des dispositions législatives rendues pour assurer la libération de l'État au moyen de la prescription ou déchéance : et le ministre, qui n'est institué que pour procurer l'exécution de la loi, n'a pas le pouvoir de la modifier, encore moins de faire perdre à l'État l'avantage spécial qu'elle a voulu lui assurer.

Il faut donc tenir pour constant que la loi du 29 janvier 1831 est une loi d'ordre public, en tant qu'elle a voulu établir une prescription au profit de l'État; et que nul ministre ne saurait dispenser qui que ce soit de son exécution.

Par application de ce principe, le conseil d'État a décidé (arrêt du 16 juin 1824) que l'État a une action en répétition contre celui à qui il a payé une créance périmée.

394. — L'article 9 de la loi du 29 janvier 1831 accorde un délai de six ans, au lieu de cinq, aux créanciers de l'État résidant hors du territoire européen : mais si l'un de ces créanciers rentre en France avant l'expiration du délai de cinq ans accordé aux personnes domiciliées en Europe, c'est dans le même délai de cinq ans qu'il doit faire valoir ses droits (10 février 1870).

395. — La déchéance quinquennale s'applique-t-elle aux dettes des départements? Nous avions soutenu l'affirmative dans la première édition de cet ouvrage, une jurisprudence contraire a prévalu.

Il a été décidé par le conseil d'État que la déchéance établie par la loi du 17 août 1822 n'est pas applicables aux dettes des départements (27 juin 1834).

Même solution en ce qui concerne la déchéance établie par la loi du 29 janvier 1831 (27 août 1840).

Il paraît en effet incontestable que les département ont une personnalité distincte et que leurs dépenses restent soumises aux règles du droit commun. Il est fait remarquer dans le *Répertoire alphabétique* de Dalloz (trésor public, n° 507) que ce système a été accepté par l'administration dans une circulaire ministérielle du 8 juin 1851, portant ce qui suit :

« Il est essentiel de ne pas oublier que vous ne pouvez pas invoquer le bénéfice de la loi du 29 janvier 1831, pour

porter dans les colonnes 9 et 11 (du report) des sommes destinées au payement de dettes remontant à cinq ans. Un arrêt du conseil d'État, en date du 27 août 1840, a décidé que la prescription quinquennale prononcée par cette loi est exclusivement applicable aux dépenses de l'État imputées sur fonds généraux. Les dépenses départementales restent soumises aux prescriptions du droit commun (Conf., M. Hermann, *Traité de l'administration départementale*). »

396. — A plus forte raison la déchéance n'est-elle pas opposable aux créances contre les communes dont la comptabilité est soumise à des lois et règlements particuliers.

397. — Une dernière remarque reste à faire sur la loi du 29 janvier 1831, c'est que la déchéance qu'elle établit est uniquement opposable au nom de l'État et à son profit; mais cette exception d'intérêt public n'empêche pas l'État de faire valoir ses droits contre ses débiteurs pendant tout le temps que le comportent la nature de la créance et les règles du droit commun; car les motifs d'intérêt public qui ont fait admettre la déchéance ou prescription quinquennale, à l'effet d'assurer la prompte libération du trésor, n'existent nullement lorsque c'est l'État qui est créancier : la raison d'État exige, au contraire, dans ce cas, qu'on laisse aux agents chargés du recouvrement des créances dues à l'État la plus grande latitude. — C'est par cette raison, qu'avant le Code civil, les lois anciennes n'admettaient contre l'État que la prescription de quarante ans; tandis que celle généralement admise alors par le droit commun, comme étant de la plus longue durée, n'excédait pas trente années (1). Depuis le Code civil, l'État est soumis aux mêmes prescriptions que les particuliers, pour tout ce qui n'est pas créances contre lui, et peut également les opposer (art. 2227); il en résulte qu'il est fondé à repousser, pendant les délais fixés par le droit commun, toutes les exceptions de prescriptions qui pourraient lui être opposées par des particuliers, comme moyen de se libérer de leurs dettes contractées envers une administration ou un service public de l'État.

398. — La loi du 29 janvier 1831, article 9, réserve à l'État le bénéfice des prescriptions ou déchéances prononcées

(1) Voyez la loi du 1er décembre 1790, art. 36.

par les lois antérieures ou consenties par des marchés ou conventions.

Nous n'avons pas à nous occuper de ces dernières déchéances, qui font, comme la convention dans laquelle elles sont stipulées, la loi particulière des parties contractantes. Faisons seulement remarquer, en passant, qu'il en est quelques-unes qui sont réglées d'une manière permanente par les clauses et conditions générales des marchés ou traités concernant les services de l'État. C'est ainsi que le décret du 13 juin 1806, porte :

« Art. 3. — A l'avenir, toutes réclamations relatives au service de la guerre et de l'administration de la guerre, dont les pièces n'auront pas été présentées dans les six mois qui suivront le trimestre où la dépense aura été faite, ne pourront plus être admises en liquidation. » — « Voilà, pour les services de la guerre, dit M. Dufour, dans son *Traité de droit administratif appliqué* (1), une déchéance toute spéciale, contre laquelle les entrepreneurs ont à se tenir en garde. Cependant, la rigueur en est atténuée par le règlement du 1er septembre 1827 (sur le service des subsistances militaires) (2), auquel on se réfère dans tous les marchés passés avec l'administration de la guerre. L'article 620 de ce règlement excepte de l'application de la déchéance les cas de force majeure dûment justifiés ; et l'article 625 ajoute que : « tout créancier, qui, par suite de circonstances « extraordinaires résultant du service de la guerre, prévoit à « l'avance l'impossibilité de produire en temps utile les pièces « constatant sa créance, peut faire valoir ces motifs pour « obtenir sa prolongation du terme fixé. » On invoque la force majeure pour écarter la déchéance opposée par le ministre ; on se prévaut de la prévision de circonstances extraordinaires pour obtenir à l'avance une modification aux stipulations de la convention. On fait valoir un droit dans le premier cas ; dans le second on sollicite une faveur (3).

Nous n'insisterons pas davantage sur les déchéances particulières établies par les traités ou conventions passés avec

(1) Tome III, n° 2018, page 549.

(2) Voyez, pour ce règlement, les *Institutes du droit administratif français*, par M. de Gérando, tome IV, p. 374 et suiv.

(3) Voyez dans le *Recueil des arrêts du conseil* une ordonnance du 14 juillet 1838, Sellière, p. 388.

l'État; mais nous allons examiner celles qui résultent, soit de lois antérieures à la loi du 29 janvier 1831, soit de lois postérieures, et qui sont toujours en vigueur.

399. — La première qui se présente par ordre de date, est celle établie par la loi du 24 août 1793, sur la dette publique, dont l'article 156 porte : « Tous les débets arriérés, antérieurs à l'année précédente, seront payés à la trésorerie nationale par le payeur principal de la dette publique; et, dans tous les cas, aucun créancier ne pourra réclamer que les cinq dernières années avant le semestre courant. »

Il résulte de cette disposition que les arrérages des rentes sur l'État se prescrivent par cinq ans.

D'un autre côté, l'article 217 du décret du 31 mai 1862, sur la comptabilité publique, porte que : « à l'expiration du délai de cinq ans, fixé pour la prescription, les rentes dont les arrérages n'ont pas été touchés sont déduites d'office des états de payement, et portées au compte des portions non réclamées. Le rétablissement sur lesdits états, avec rappel des arrérages non prescrits, est opéré sur la demande des ayants droit, en vertu d'une décision du ministre. »

Cette prescription est-elle encourue par le créancier qui n'a reçu qu'après un délai de cinq ans le titre de rente auquel il avait droit?

Cette question s'est présentée à propos de l'exécution de la loi du 30 avril 1849, qui allouait une indemnité en rentes aux colons dont les esclaves avaient été affranchis. Un sieur Barret, cessionnaire d'une indemnité de cette nature, n'ayant obtenu qu'en 1875 l'inscription de rente y afférente, réclamait des arrérages courus depuis 1849. Le retard dans la délivrance du titre ne provenant pas du fait de l'administration, mais des oppositions de divers créanciers, le ministre des finances soutint qu'il n'était dû que cinq ans d'arrérages, et il fit observer que l'on avait procédé ainsi dans toutes les opérations analogues, et notamment à l'égard des rentes affectées au rachat du chemin de fer de Lyon et du palais de l'industrie. Ces observations ont été accueillies par le conseil d'État qui a décidé (arrêt du 18 janvier 1878) que la prescription établie par l'article 156 de la loi du 14 août 1793

est générale et s'applique tant au créancier dont le titre, par suite d'un retard non imputable à l'administration, n'a pu être délivré qu'après un délai de plus de cinq années, qu'au porteur de rentes qui, muni de son titre, n'en a pas touché les arrérages pendant le même laps de temps.

400. — Doit-on admettre, avec M. Dufour (1), que le délai n'est fixé que relativement à la réclamation ; que, par conséquent, la demande produit un effet interruptif, indépendamment de l'époque à laquelle intervient la liquidation.

A l'appui de cette opinion, M. Dufour rapporte un avis du conseil d'État, du 13 avril 1809, qui a réglé les conditions à remplir pour que la réclamation soit efficace; en voici le texte : « Le conseil d'État, vu l'article 156 de loi du 24 août 1793; vu l'article 2277 du Code civil, qui porte que les arrérages de rentes perpétuelles et viagères se prescrivent par cinq ans; — Considérant que des réclamations non justifiées ne peuvent mettre le trésor public en demeure d'acquitter ce qu'il est toujours prêt à payer : — Est d'avis que les réclamations non appuyées de toutes les pièces justificatives, présentées par des créanciers d'arrérages de rentes sur l'État, ne peuvent interrompre la prescription qu'autant que, dans le délai d'un an du jour de la réclamation, le créancier se mettra en règle et présentera toutes les pièces justificatives de la légitimité de sa demande. »

Sans doute, il est très vrai, comme l'expose le savant auteur du *Traité de droit administratif appliqué*, que le conseil d'État, par cet avis, a décidé que les réclamations régulièrement faites étaient interruptives de la prescription de cinq ans, établie pour les arrérages des rentes sur l'État.

Mais aujourd'hui, en présence de la loi du 29 janvier 1831, qui, par son article 9, a établi, pour l'avenir, une déchéance ou prescription de cinq ans, généralement applicable à toutes les créances dues par l'État, est-il encore vrai de soutenir que les arrérages de rentes de la dette publique, réclamés dans les conditions de l'avis du 13 avril 1809, échappent à cette déchéance?

Nous ne le croyons pas; et le texte comme l'esprit de la loi de 1831 nous paraissent également repousser une telle

(1) *Traité de droit administratif appliqué*, tome II, n° 1387, p. 587.

exception. Cette loi est absolue, elle n'admet, de la part du créancier de l'État, aucune interruption ou suspension possible de la déchéance, si ce n'est le pourvoi au conseil d'État. Elle veut que dans tous les autres cas, à moins d'un retard provenant du fait de l'administration, la dette de l'État soit éteinte et prescrite dans les cinq années de l'ouverture de l'exercice auquel elle appartient. Elle embrasse donc, dans sa généralité, les arrérages des rentes sur l'État, aussi bien que toutes les autres parties de la dette publique. C'est pourquoi, nous estimons que l'avis du conseil d'État, considéré comme acte législatif, se trouve abrogé par la loi du 29 janvier 1831.

Nous devons ajouter cependant que l'administration considère comme étant toujours en vigueur l'article 156 de la loi du 24 août 1793 et l'avis du conseil d'État du 13 avril 1809. Elle n'oppose pas aux rentiers les dispositions plus rigoureuses de la loi du 29 janvier 1831, et il est à remarquer que ladite loi n'a pas été invoquée par le trésor ni visée par le conseil d'État dans l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt du 18 janvier 1878, énoncé plus haut.

Il a été décidé implicitement par un arrêt du conseil d'État du 24 juillet 1824, affaire Bardel, qu'il appartient à l'autorité administrative de déclarer si la prescription est ou non acquise.

L'un des considérants de cet arrêt est ainsi conçu :

« Notre ministre des finances a dû, comme ordonnateur, refuser au nom et dans l'intérêt du trésor le payement des arrérages de la rente dont il s'agit (réclamés par Bardel depuis le 22 mars 1798 jusqu'au 22 septembre 1817) et auxquels la prescription quinquennale s'appliquait, d'après les dispositions de l'article 156 de la loi du 24 août 1793 et de l'avis du conseil d'État du 13 avril 1809. »

Les opérations de l'espèce sont essentiellement administratives, elles relèvent exclusivement du domaine administratif et l'autorité judiciaire ne saurait valablement en connaître (voir les art. 141, 217 et 244 du décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique).

401. — L'article 2262 du Code civil, sur la prescription trentenaire, est-il applicable au capital des rentes sur l'État?

Le comité des finances, consulté sur la question de savoir

si les ayants droit à une inscription de rente sur l'État, qui ont laissé passer plus de trente ans, sans en réclamer les arrérages peuvent en obtenir le renouvellement, ou si le trésor est fondé à leur opposer la prescription, a émis deux avis, les 27 juin 1834 et 14 juillet 1838, desquels il résulte que le capital de la rente est imprescriptible.

Ces avis sont fondés sur les motifs suivants :

La prescription a lieu soit au profit de celui qui possède, soit au profit du débiteur, selon les cas déterminés par les lois.

L'État ne peut être regardé comme propriétaire des inscriptions de rentes, puisqu'il les a aliénées en payement du prix qui lui en a été payé, et qu'il ne les a plus en sa possession, que même elles peuvent changer de propriétaire à chaque instant.

Dès lors, il ne peut pas prescrire par la possession paisible, continue et non interrompue de trente années.

Les droits à exercer contre l'État par le propriétaire d'une inscription de rentes se bornent à en réclamer les arrérages. Dans aucun cas et à aucune époque le titulaire d'une inscription n'a le droit de réclamer le remboursement du capital; il ne peut par conséquent être accusé de négligence pour l'exercice d'un droit qu'il n'avait pas, et le trésor ne peut pas lui opposer, après trente années, le défaut d'exercice de ce droit pour se déclarer libéré envers lui d'une dette qu'il n'a jamais eu la possibilité de réclamer.

D'ailleurs, la faculté donnée par l'article 2263 du Code civil, aux créanciers de rentes perpétuelles, de se faire fournir un titre nouveau après vingt-huit ans, est sans application possible au capital des inscriptions de rentes sur l'État, puisque non seulement l'État ne pourrait invoquer aucune présomption de libération, mais que la preuve du contraire existe par l'inscription constante de la rente sur le grand livre de la dette publique.

Ces avis ainsi motivés furent convertis en décision par l'approbation du ministre, et le directeur de la dette inscrite proposa vainement le 6 décembre 1856 de faire ajouter à la loi de finances de 1852 un article ainsi conçu, en sens contraire :

« Les inscriptions de rentes dont les arrérages n'auront

pas été payés pendant trente années consécutives à défaut de réclamation de la part des ayants droit seront annulées, et le montant en sera porté au compte de réductions. »

Il ne fut pas donné suite à cette proposition et depuis lors les deux avis du comité des finances de 1834 et de 1838 ont été constamment suivis comme règle de conduite.

On s'est demandé cependant s'il ne résultait pas de l'article 16 de la loi du 15 juin 1872 que le capital des rentes sur l'État se prescrivît par vingt années consécutives de non-réclamation. Cet article que nous avons cité au chapitre V réduit à vingt ans la durée des cautionnements exigés par l'administration des finances pour la délivrance des duplicata des titres perdus, volés ou détruits. Il ajoute *que le Trésor sera définitivement libéré envers le porteur des titres primitifs, sauf l'action personnelle de celui-ci contre la personne qui aura obtenu le duplicata.*

Il ne nous paraît pas possible de donner à cette disposition une aussi grande extension. Le rapport de la commission chargée d'examiner le projet de loi en indique le véritable esprit, et si l'on en rapproche les termes du texte même de l'article, on reste convaincu que le législateur a entendu maintenir le principe de l'imprescriptibilité de la rente. Il ne s'est occupé uniquement que des conditions et de la durée des cautionnements fournis en cas de perte ou de vol de titres au porteur, et il n'avait pas à statuer sur la situation du rentier qui resterait pendant vingt ans ou plus sans réclamer les arrérages de sa rente. D'ailleurs, en matière de prescription, tout est de droit étroit et l'on ne peut point procéder par analogie. En conséquence, le principe de l'imprescriptibilité des rentes doit continuer à être respecté, relativement au capital.

402. — Aux termes du décret du 8 ventôse an XIII :

« Article 1er. — Les rentes viagères dont les arrérages n'auront point été réclamés pendant trois années consécutives, à compter de l'échéance du dernier semestre payé, seront présumées éteintes, et ne seront plus comprises dans les états de payement.

« Art. 2. — Ces rentes pourront néanmoins être rétablies sur les états de payement, lorsque les ayants droit auront justifié au trésor de leur existence par un certificat de vie

en bonne forme. Dans ce cas, les arrérages échus seront acquittés au trésor, à Paris, sauf les dispositions de l'article 156 de la loi du 24 août 1793, d'après lesquelles les arrérages de rentes ne peuvent être réclamés pour plus de cinq années. »

403. — L'arrêté du gouvernement, relatif aux pensions sur l'État, du 15 floréal an XI, porte :

« Art. 9. — Les pensions dont les arrérages n'auront pas été réclamés pendant trois années, à compter de l'échéance du dernier payement, seront censées éteintes et ne seront plus portées dans les états de payement : si les pensionnaires se présentent après la révolution desdites trois années, les arrérages n'en commenceront à courir qu'à compter du premier jour du semestre qui suivra celui dans lequel ils auront obtenu le rétablissement de leurs pensions.

« Art. 10. — Les héritiers et ayants cause des pensionnaires, qui ne fourniront pas l'extrait mortuaire de leur auteur dans le délai de six mois, à compter de son décès, seront déchus de tous droits aux arrérages alors dus. »

D'un autre côté, l'article 30 de la loi du 9 juin 1853, sur les pensions civiles, stipule que : « les pensions et secours annuels sont payés par trimestre; ils sont rayés des livres du trésor après trois ans de non-réclamation, sans que leur rétablissement donne lieu à aucun rappel d'arrérages antérieurs à la réclamation. La même déchéance est applicable aux héritiers et ayants cause qui n'auront pas produit la justification de leurs droits dans les trois ans qui suivront le décès de leur auteur. » Cette disposition, reproduite dans l'article 142 du décret du 31 mai 1862, abroge la déchéance spéciale de six mois créée par l'article 10 de l'arrêté du 15 floréal an XI, et s'applique à toutes les pensions à la charge de l'État, quelles que soient d'ailleurs leur nature ou leur origine, et fussent-elles accordées en indemnité de biens dont les titulaires auraient été dépossédés, comme les pensions ecclésiastiques (arrêt du conseil d'État du 15 novembre 1833). Elle est absolue et, d'après la jurisprudence du conseil d'État, ne comporte aucune exception, à moins que la partie ne justifie d'une réclamation adressée en temps utile, soit à la direction de la dette inscrite, soit au comptable chargé du payement des arrérages de pension (voyez

en ce sens un arrêt du conseil d'État du 18 novembre 1869).

Cette déchéance est fondée sur des motifs d'ordre public pour assurer la libération de l'État. Elle n'est pas suspendue par la minorité du titulaire. Serait-elle suspendue par un cas de force majeure résultant d'un fait de guerre? Cela paraît douteux; en tout cas l'administration a jugé que l'article 30 de la loi du 9 juin 1853 n'avait pas été modifié par les décrets du gouvernement de la Défense nationale, qui ont suspendu pendant la guerre certaines prescriptions en matière civile.

Mais si les arrérages des pensions sont soumis à la prescription triennale, en est-il de même des retenues effectuées sur ces arrérages par suite d'oppositions? Lorsqu'un pensionnaire produit chaque trimestre son certificat de vie et reçoit tout ou partie des arrérages échus, lorsqu'il ne laisse au trésor que ce qu'il lui est juridiquement interdit de toucher, peut-on dire qu'il y a eu non-réclamation de sa part dans le sens de l'arrêté du 15 floréal an XI et de l'article 30 de la loi du 9 juin 1853? Peut-on voir là une raison de déclarer que la pension est éteinte et qu'elle doit être radiée même provisoirement des livres du trésor? La négative ne semble pas douteuse. Les retenues opérées sur la pension ne tombent pas sous le coup de la prescription triennale, elles pourraient seulement, comme les créances de toute nature, être frappées de déchéance quinquennale.

En ce qui concerne les pensions militaires, la prescription triennale des arrérages est écrite dans la loi de finances du 17 avril 1833, dont l'article 5 porte : « Les pensions à liquider en faveur des militaires et de leurs veuves, ainsi que les secours annuels en faveur des orphelins, ne pourront donner lieu au rappel de plus de trois années d'arrérages antérieures, à la date de l'insertion au *Bulletin des lois*, des ordonnances de concession de ces mêmes pensions. Sont déchus de leurs droits aux arrérages qui leur seraient dus tous titulaires de pensions militaires, français ou naturalisés français, qui se sont absentés du royaume sans l'autorisation du roi, lorsque cette absence est prolongée au delà d'une année. Les titulaires de pensions sur l'État, autres que les pensions militaires, en conservent la jouissance, quoique domiciliés hors du royaume, et ne sont pas

tenus de se pourvoir d'une autorisation de résidence à l'étranger. » (Loi du 11 avril 1831, sur les pensions de l'armée de terre, art. 26; ordonnance royale du 24 février 1832, art. 1er; décret portant règlement général sur la comptabilité publique, du 31 mai 1862, art. 143 et 278.)

404. — Les déchéances qui précèdent s'appliquent aux arrérages échus des pensions liquidées et inscrites.

En ce qui concerne l'obligation de faire valoir, sous peine de déchéance, les droits à une pension civile, il n'existait antérieurement à 1853 aucune loi ou règlement établissant un délai de rigueur.

Il en résultait que le droit commun, c'est-à-dire la prescription trentenaire, était seul applicable pour repousser les demandes de pensions civiles, puisque cette prescription court au profit de l'État, comme au profit des particuliers (C. civ., art. 2227, 2262).

Telle a été, au reste, l'opinion du comité des finances du conseil d'État, relativement aux pensions ecclésiastiques. Ce comité, par un avis du 19 avril 1831, approuvé par le ministre des finances, n'a opposé que la prescription trentenaire aux réclamations de pensions ecclésiastiques qui remontaient au delà de trente ans. Cette opinion est conforme à celle manifestée par la Chambre des députés, lors de la discussion de l'article 9 de la loi du 29 janvier 1831.

En effet, M. Isambert avait proposé un amendement ainsi conçu :

« Aucune pension nouvelle ne pourra être liquidée à la charge du trésor, si la demande n'en a été faite, dans les formes déterminées par la loi, par les ayants droit, dans les trois ans du jour où le droit à ladite pension aura été ouvert. »

Mais M. le ministre des finances a fait remarquer que, tant que l'inscription de la pension sur le grand livre n'est pas effectuée, il n'y a pas créance contre l'État et, qu'aux termes du Code civil, la prescription ne court pas pour une créance qui dépend d'une condition, jusqu'à ce que la condition soit accomplie. Cette réponse a fait rejeter l'amendement, et l'on doit en conclure que l'intention de la Chambre des députés avait été d'excepter de la déchéance quinquennale, établie par la loi du 29 janvier 1831, l'action

contre l'État, à l'effet de faire valoir des droits à une pension civile de retraite : il n'y avait donc d'opposable, en pareil cas, que la prescription trentenaire.

Cette prescription commençait à courir du jour de la cessation des fonctions, ou du jour de la cessation du payement du traitement d'activité ; car c'est à compter de ce jour que l'employé avait commencé à posséder un droit ouvert à la liquidation de sa pension.

Par le même motif, à l'égard des veuves et enfants appelés à faire valoir leurs droits à la réversion, le point de départ de la prescription courait du jour de la mort civile ou naturelle de l'employé qu'ils représentaient. Si la mère avait perdu ses droits par suite d'un second mariage, le délai ne courait contre les enfants de son premier mariage, appelés à sa place à jouir du bénéfice de la réversion, que du jour du second mariage de leur mère.

Cet état de choses a été modifié par l'article 22 de la loi du 9 juin 1853, ainsi conçu :

« Toute demande de pension est adressée au ministre du département auquel appartient le fonctionnaire. Cette demande doit, à peine de déchéance, être présentée avec les pièces à l'appui dans le délai de cinq ans à partir de la promulgation de la présente loi, pour les droits ouverts antérieurement et pour les droits qui s'ouvriront postérieurement à partir, savoir : pour le titulaire, du jour où il aura été admis à faire valoir ses droits à la retraite ou du jour de la cessation de ses fonctions, s'il a été autorisé à les continuer après cette admission, et pour la veuve, du jour du décès du fonctionnaire.

« Les demandes de secours annuels pour les orphelins doivent être présentées dans le même délai, à partir de la promulgation de la présente loi ou du jour du décès de leur père ou de celui de leur mère. »

Cette nouvelle disposition a été édictée dans le but de ne pas laisser indéfiniment le trésor sous le coup des demandes que les intéressés négligeraient de former. Le législateur a également eu en vue d'étendre aux pensions civiles une clause applicable depuis longtemps aux pensions militaires et à l'égard de laquelle une longue expérience n'avait révélé aucun inconvénient.

La loi du 17 avril 1833 sur les pensions militaires contient en effet, à l'article 6, la prescription suivante :

« A l'avenir, tout militaire, veuve ou orphelin de militaire, qui se trouvera en demeure de faire valoir ses droits à l'obtention d'une pension ou d'un secours annuel, sera tenu de se pourvoir en liquidation auprès du ministre de la guerre, dans un délai dont la durée ne pourra excéder cinq ans, sans préjudice des règles déjà fixées et des déchéances encourues ou à encourir, d'après la législation en vigueur, sur les pensions de l'armée de terre ; passé ce délai, les demandes ne seront pas admises. Les ayants droit qui, au jour de la promulgation de la présente loi, se trouveront déjà en demeure depuis plus de cinq ans, auront un délai d'un an pour se pourvoir, à partir de cette promulgation. »

Il a été décidé par deux arrêts du conseil d'État, du 26 décembre 1856 et du 23 juillet 1857, que le fonctionnaire qui a laissé passer plus de trois ans sans présenter sa demande en liquidation de pension, mais qui a cependant formé cette demande avant l'expiration du délai de cinq ans, fixé par l'article 22 de la loi du 9 juin 1853, a droit au rappel de trois années d'arrérages, conformément à l'article 25 de la même loi.

405. — Un décret du 11 janvier 1808 assimile aux lettres de change du commerce les traites du caissier général du trésor public.

Ce décret est ainsi conçu :

« Article 1er. — Les traites du caissier général du trésor public sur lui-même, transmissibles à un tiers en payement par un agent du trésor public, spécialement autorisé à cet effet, sont assimilées aux lettres de change du commerce, tant pour le délai après lequel elles sont frappées de péremption, que pour la durée du cautionnement qui pourrait être exigé du propriétaire, lequel aurait, en vertu de jugement, obtenu le payement sans la présentation des originaux desdites traites, en cas que ces originaux fussent adirés.

« Art. 2. — Les dispositions des articles 155, 187 et 189 du Code de commerce leur sont, en conséquence, déclarées applicables.

« Néanmoins, les cinq années qui acquièrent la prescrip-

tion ne courront que de la date de la transmission faite par le payeur du trésor à la partie prenante. »

Les articles du Code de commerce que ce décret déclare applicables aux traites du caissier général du trésor public, portent :

« Art. 155. — L'engagement de la caution mentionnée dans les articles 151 et 152 (en cas de perte de l'original de la lettre de change) est éteint après trois ans, si, pendant ce temps, il n'y a eu ni demandes, ni poursuites juridiques.

« Art. 187. — Toutes dispositions relatives aux lettres de change, et concernant : l'échéance, l'endossement, la solidarité, l'aval, le payement, le payement par intervention, le protêt, les devoirs et droits du porteur, le rechange ou les intérêts, sont applicables aux billets à ordre, sans préjudice des dispositions relatives aux cas prévus par les articles 636, 637 et 638.

« Art. 189. — Toutes actions relatives aux lettres de change, et à ceux des billets à ordre souscrits par des négociants, marchands ou banquiers, ou pour faits de commerce, se prescrivent par cinq ans, à compter du jour du protêt ou de la dernière poursuite juridique, s'il n'y a eu condamnation, ou si la dette n'a été reconnue par acte séparé. — Néanmoins les prétendus débiteurs seront tenus, s'ils en sont requis, d'affirmer, sous serment, qu'ils ne sont plus redevables ; et leurs veuves, héritiers ou ayants cause qu'ils estiment de bonne foi qu'il n'est plus rien dû. »

Il faut remarquer que les traites du caissier-payeur central n'ont été assimilées qu'en partie seulement aux lettres de change par le décret du 11 janvier 1808, savoir :

1° Pour le délai après lequel les traites sont frappées de prescription ;

2° Pour la durée du cautionnement qui pourrait être exigé du propriétaire, lequel aurait, en vertu du jugement, obtenu le payement sans présentation d'originaux desdites traites, dans le cas d'adirement ou de perte de ces titres.

Ainsi, l'assimilation restreinte n'existe avec les lettres de change que :

1° En vertu de l'article 187 du Code de commerce, pour l'endossement, la solidarité, le payement, le protêt, les devoirs et les droits du porteur, etc., etc. ;

2° D'après l'article 155, pour la durée du cautionnement à fournir en cas de perte, afin de toucher sans représenter les originaux ;

3° En vertu de l'article 189, pour la prescription de cinq ans.

Mais cette assimilation n'existe point pour la nécessité de l'affirmation en justice, résultant de ce même article 189, à la charge de tout débiteur qui oppose la prescription, parce que, en effet, personne au trésor n'aurait qualité pour affirmer par serment qu'il n'est rien dû.

Elle n'existe pas non plus pour le point de départ de la prescription quinquennale, qui, au lieu de courir, comme pour les lettres de change, du jour du protêt ou de la dernière poursuite juridique, ne court que de la date de la transmission faite par le payeur du trésor à la partie prenante. Les traites du caissier central n'ont pas un terme fixe d'échéance, puisqu'elles sont conçues à tant de jours de vue. Ne faire courir pour elles le temps de la prescription que du jour *de la présentation au visa*, c'eût été ne les soumettre qu'à la prescription trentenaire et exposer le trésor à attendre pendant de longues années la liquidation de ses émissions.

Le bon ordre de la comptabilité des finances ne permettait pas de pareils délais, et le décret du 11 janvier 1808 voulut que cinq années suffissent aux parties prenantes pour venir recevoir le payement.

Enfin, ces traites ne réunissent pas les autres conditions exigées par l'article 110 du Code de commerce pour les faire considérer comme lettres de change, puisque celles-ci offrent au bénéficiaire deux engagés différents, l'un dans la personne du tireur, l'autre dans celle du tiré, tandis que sur les traites du caissier central du trésor, le tireur et le tiré ne sont qu'une seule et même personne, laquelle n'est qu'un être de raison, le trésor public étant le seul et unique obligé au titre.

Puis, il résulte évidemment du décret du 11 janvier 1808 que le Code de commerce n'est pas applicable à ces traites, en dehors des trois cas prévus par les articles 155, 187 et 189; car si ce Code avait dû être appliqué, ce décret aurait été inutile.

On ne doit donc voir dans ces titres que des valeurs de trésorerie dont les conditions spéciales de payement sont réglées par les arrêtés précités.

406. — Les dispositions du décret du 11 janvier 1808 sont-elles applicables aux *bons du trésor?*

Il est certain qu'à l'époque de la promulgation de ce décret, aucune émission de bons du trésor n'était autorisée; par conséquent, si l'on s'en tenait rigoureusement à l'objet du décret, on pourrait en conclure qu'il doit être restreint aux seules traites du caissier général du trésor public. Toutefois, bien que les bons du trésor diffèrent de ces traites, il est difficile de ne pas admettre les porteurs de ces bons au bénéfice des dispositions du décret. — En effet, les bons du trésor sont transmissibles par voie d'endossement, comme les lettres de change et les billets à ordre; ils se négocient à la bourse et sont transférés par une simple signature du porteur; ils sont donc, sous tous les rapports, assimilables aux lettres de change et billets à ordre, et par ce motif, ils doivent être régis par le décret du 11 janvier 1808, qui en fait leur est appliqué (Paris, ch. temporaire du 6 décembre 1874; aff. Lyon-Alemand contre Bonnotte).

407. — Dans la première édition de ce traité, nous avons exprimé l'avis que les traites du caissier général payeur central et les bons du trésor tombaient sous le coup de la loi du 29 janvier 1831, article 9. « En effet, disions-nous, cette loi veut que toutes les créances ou dettes de l'État, qui n'ont pas été liquidées, ordonnancées et payées dans les cinq années, à partir de l'ouverture de l'exercice auquel elles appartiennent, soient prescrites et définitivement éteintes au profit de l'État.

« C'est là une disposition générale adoptée en vue d'assurer la prompte libération de l'État et qui ne comporte aucune distinction pour tout ce qui est créance ou dette publique. »

Mais l'administration ne s'est pas rangée à cette opinion; il lui a paru qu'une loi spéciale serait nécessaire pour étendre la déchéance quinquennale aux valeurs de trésorerie. Un projet de loi avait même été préparé à cet effet; mais il n'y a pas été donné suite, et l'on a décidé, au contraire, que le trésor payerait jusqu'à l'expiration de la prescription

trentenaire les valeurs qu'il émet sous forme commerciale. Cette décision résulte d'une approbation ministérielle apposée au bas d'un rapport émané, le 24 décembre 1847, de la direction du mouvement général des fonds. Nous croyons utile de reproduire ici un extrait de ce rapport, qui n'a jamais été publié :

408. — *Extrait d'un rapport adressé, le 24 décembre 1847, au ministre des finances par le directeur du mouvement général des fonds.*

« La prescription de cinq ans qui, aux termes de la loi du 29 janvier 1831, éteint les dettes de l'État, n'a jamais été appliquée aux dettes contractées sous forme commerciale et pour dépôt de fonds. Il a fallu qu'en ce qui concerne les mandats de la poste, dits articles d'argent, une loi spéciale, celle du 31 janvier 1833, déterminât, quant à ces mandats, un délai nouveau de prescription (huit ans). Si le trésor, dans un intérêt d'ordre public, ne peut s'empêcher de se prévaloir de la prescription trentenaire, il n'en est pas de même de la prescription de droit commun résultant de l'article 2227 du Code civil, ni même de la prescription commerciale, bien qu'aux termes de l'article 189 du Code de commerce elle pût également amortir les traites du caissier central, puisque ces traites sont assimilées aux lettres de change par le décret du 11 janvier 1808 (1).

« En effet, la prescription était basée sur la présomption de payement, et le trésor, qui garde presque indéfiniment ses livres (tandis que les maisons de commerce font presque généralement disparaître les leurs et tous les papiers remontant à plus de dix ans), le trésor, par cela qu'il conserve les écritures constatant sa dette, ne peut ni la dénier de bonne foi, ni dès lors faire comparaître en justice un de ses agents pour déclarer sous la foi du serment qu'il ne doit rien.

« Déterminé par le sentiment d'équité qui porte tout débiteur de bonne foi à se libérer, à quelque époque que soit

(1) Extrait du jugement du tribunal de commerce du 27 octobre 1857 (présidence de M. Dobelin) : « Attendu... qu'aux termes du décret du 8 janvier 1808, ces traites ne sont assimilées aux lettres de change qu'à l'égard de la prescription et de la caution à fournir pour obtenir le payement en cas de perte ; qu'en conséquence, elles ne sauraient être considérées comme lettres de change, et ne constituent qu'un acte d'administration et qu'une opération de trésorerie, et non une opération de commerce; qu'il s'en suit que le tribunal est incompétent, etc., etc. »

réclamé le payement d'une dette certaine, désirant d'ailleurs, avec raison, donner la plus grande sécurité possible aux porteurs du papier émis par ses comptables, et voulant ne rien négliger de ce qui peut assurer et faciliter la circulation des valeurs qu'elle émet pour les besoins du service public, l'administration des finances a constamment remboursé les effets émis ou échus depuis moins de trente ans, dont le payement a été réclamé par une partie justifiant de ses droits, soit que le titre fût représenté, soit même qu'à défaut du titre de créance (déclaré adiré), le réclamant fournît caution suffisante.

« En payant ainsi, le trésor n'est pas exposé à payer deux fois : pourvu que, dans les soldes, soit exactement faite l'annulation de la traite ou du mandat remboursé, le trésor se trouvera en mesure d'opposer de bonne foi la prescription à la partie qui plus tard représenterait le titre momentanément adiré. . . . . .

« Frappé, comme moi, des inconvénients qui pourraient résulter de ce que presque toutes les valeurs émises pour compte du trésor circulent pendant trente ans, toujours payables à la volonté des porteurs, soit sur représentation du titre, soit sur déclaration de perte du titre qui engage l'État, M. Delaire, directeur du contentieux, voulut bien faire, à ma demande, en 1843, un examen spécial des droits et des obligations réciproques du trésor et de ses clients, en ce qui concerne les valeurs anciennes restant à payer.

« Ce rapport fut présenté au ministre, le 4 mai 1843. En voici l'extrait : « Le projet de loi, joint par M. Delaire à son « rapport, et qui en était comme la conclusion naturelle, « déclarait l'article 9 de la loi du 29 janvier 1831 applicable « aux bons royaux, traites et autres valeurs de toute na- « ture émises par le caissier central du trésor public et par « tous autres agents ou comptables publics et formant titre « contre le trésor. »

« La présentation aux Chambres de ce projet de loi ne fut pas jugée opportune : le ministre (l'honorable M. Laplagne) décida verbalement, après une conférence à laquelle assistaient les chefs de service compétents, qu'il n'y avait pas motif suffisant d'innover, qu'il ne convenait pas de restreindre par une législation spéciale, la faculté dont

use le trésor, dans l'intérêt de son crédit, de rembourser à oute époque (sauf après trente ans) les fonds reçus à titre d'opérations de trésorerie.

« En conséquence, le trésor continue à rembourser, comme par le passé, sur décisions ministérielles spéciales, les valeurs émises par ses comptables et échues depuis moins de trente ans, restant en solde dans les écritures.

« Je dois rappeler la distinction essentielle qui existe entre les valeurs échues depuis plus de trente ans et celles qui, ne remontant pas à cette date, ont cinq ans d'échéance.

« Pour les unes, la mesure qui fait l'objet du présent rapport est, il faut le reconnaître, une prise de possession définitive par l'État.

« S'il pouvait rester des doutes relativement à la légalité de l'opération, j'invoquerais, en m'appuyant sur les motifs de la loi déjà citée du 31 janvier 1833, l'opinion de l'honorable M. Dupin aîné, disant à la tribune : « La prescription « est la patronne du genre humain..... L'État ne peut être « toujours débiteur. »

« Si des réclamations étaient faites par les receveurs généraux, quant à la prise de possession par l'État de soldes d'origine spéciale, comme les mandats par eux émis dans l'intérieur du département sur leurs subordonnés et réciproquement, valeurs qui, au surplus, ne montent pas ensemble à plus de 2,673 francs, je ferais observer que les receveurs généraux ne sont autorisés à émettre des effets dans la forme tracée par les instructions que pour les besoins du service public qui leur est confié ;

« Que c'est à tort et abusivement que certains comptables ont fait disparaître à leur profit, par fonds particuliers, les anciens soldes de ces valeurs, abus qui sera signalé à la surveillance de l'inspection des finances ;

« Enfin que les mandats de l'espèce sont affranchis de l'impôt du timbre (1) uniquement par ce motif qu'ils sont présumés émis pour les besoins du service.

« Je soumets, Monsieur le ministre, à Votre Excellence, le projet de décision ci-après où se trouvent formulées les

(1) Depuis la promulgation de la loi de 1850 sur le timbre des effets de commerce, les mandats, autres que ceux émis pour un service public, sont soumis au droit de timbre.

mesures que j'ai l'honneur de lui proposer et dont je viens d'exposer les motifs. Je soumets, Monsieur le ministre, à votre approbation, le projet de circulaire de notification aux receveurs généraux concerté avec mon collègue, le directeur de la comptabilité générale des finances :

« 1° Il sera fait recette au titre des produits divers du budget des valeurs que les comptables du trésor ont émises pour les besoins de leur service et qui, échues depuis plus de cinq ans, restent actuellement à payer, suivant détail fourni par article aux états spéciaux ci-joints;

« 2° Celles de ces valeurs qui seraient échues depuis moins de trente ans continueront, jusqu'à décision contraire, à être remboursées aux parties qui justifieront de leurs droits. Les remboursements seront ordonnancés sur le fonds de restitution du budget;

« 3° Les états des valeurs restant à payer, détaillés et fournis par le caissier central, les receveurs généraux et les trésoriers payeurs de l'Algérie, seront déposés avec les souches et lettres d'avis au secrétariat général, pour être émargés des remboursements qui, ultérieurement, auraient lieu en vertu de décisions ministérielles. »

409. — La loi du 31 janvier 1833, relative aux sommes déposées dans les bureaux de poste, est ainsi conçue :

« Article 1er. — Seront définitivement acquises à l'État les sommes versées aux caisses des agents des postes, pour être remises à destination, et dont le remboursement n'aura pas été réclamé par les ayants droit dans un délai de huit années à partir du jour du versement des fonds.

« Les délais pour les versements faits antérieurement à la promulgation de la présente loi courront à partir de cette promulgation.

« Art. 2. — Les dispositions ci-dessus seront insérées dans les récépissés délivrés au public par les bureaux de poste. »

Dans ses annotations sur cette loi, M. Duvergier (1) s'exprime ainsi :

« Le titre de la loi était rédigé de cette manière dans le projet :

(1) *Collection générale des lois*, etc., etc., année 1833, p. 14.

« *Loi concernant le terme de la prescription des dépôts d'argent faits aux caisses des postes pour être remis à destination.*

« La commission de la Chambre des députés avait proposé de substituer le mot *déchéance* au mot *prescription*, parce qu'il présente, disait-elle, une plus grande extension, qu'il ne souffre aucune exception et permet de repousser d'une manière absolue et définitive toute espèce de réclamation.

« La distinction que M. le rapporteur a voulu établir entre le mot *déchéance* et le mot *prescription* me semble subtile et arbitraire. D'ailleurs, M. Dupin a fait remarquer que la Chambre n'est pas appelée à voter sur l'intitulé des lois.

« On s'est élevé contre les dispositions de la loi, comme établissant une véritable confiscation, d'autant plus odieuse qu'elle s'applique ordinairement à des gens peu fortunés : on a rappelé les principes du droit commun sur le dépôt pour repousser la prescription établie ; on a demandé qu'une exception expresse fût faite en faveur des marins et des militaires ; on a enfin proposé d'affranchir les mandats du timbre.

« On a répondu que l'ordre de la comptabilité exigeait une mesure semblable ; qu'une prescription plus rigoureuse avait été établie par la loi du 29 janvier 1831 ; que, lorsque des circonstances particulières motiveraient une exception, surtout au profit des militaires et des marins, l'administration ne manquerait pas de la faire, comme elle l'a fait déjà dans des cas analogues. »

410. — Ajoutons à ce compte rendu de la discussion à la Chambre des députés, que le texte de la loi soulève une question délicate. La loi dit : seront définitivement acquises à l'État les sommes versées aux caisses des agents des postes, pour être remises à destination, et dont le remboursement n'aurait pas été *réclamé* par les ayants droit dans un délai de huit années, à partir du jour du versement des fonds.

S'il arrivait que la somme versée à la poste, après avoir été *réclamée* dans le délai fixé, n'eût pas été payée dans les huit années, la prescription de huit ans serait-elle acquise à l'État, ou la réclamation faite en temps utile aurait-elle interrompu la prescription commencée ?

Le doute naît du rapprochement de la loi du 31 janvier 1833 avec celle du 29 janvier 1831. Cette dernière, nous l'avons expliqué, a posé le principe général de la prescription ou déchéance au profit de l'État. Elle n'accorde que cinq ans au créancier pour faire *liquider, ordonnancer et payer* sa créance : elle n'admet pas, et le conseil d'État l'a décidé en ce sens, que la réclamation faite en temps utile, mais non suivie dans le délai fixé de l'ordonnancement et du payement, soit susceptible d'interrompre la prescription. Cependant, la loi de 1833 ne reproduit pas les mêmes expressions, et n'enjoint pas au créancier de l'État qui a *réclamé* la restitution d'une somme versée à la poste de faire ordonnancer et payer sa créance dans les huit années. Doit-on en conclure que la loi postérieure a voulu introduire une règle nouvelle, ou une exception, en permettant au créancier d'une somme versée à la poste d'interrompre la prescription par une simple réclamation non suivie de payement dans les huit années du versement? Nous ne le pensons pas : le mot *réclamé*, employé dans la loi, est ici synonyme de *retiré;* dans la pensée du législateur, ce mot emporte l'idée d'un remboursement d'une restitution faite par l'État. Personne n'ignore en effet, qu'il suffit de présenter le mandat délivré par les agents des postes, et de justifier de son identité, pour être à l'instant en mesure de retirer le versement fait à destination. La loi a donc voulu dire que la somme serait définitivement acquise à l'État si elle n'était pas *retirée* ou *réclamée* dans les huit années du versement. Mais elle n'a certainement pas entendu introduire une exception à la règle générale posée par la loi du 29 janvier 1831, qui exige des créanciers de l'État qu'ils fassent, dans le délai de cinq ans à peine de déchéance, liquider, ordonnancer et payer leurs créances.

411. — Les déchéances, établies par la loi du 29 janvier 1831 et par celle du 4 mai 1834, n'ont point paru applicables aux dépôts et consignations effectués à l'ancienne caisse d'amortissement créée par la loi du 28 nivôse an XIII. Aussi, malgré ces lois, le trésor a-t-il continué à rembourser le montant de ces dépôts, sans opposer aucune prescription; mais la loi de finances du 6 juin 1840 a fait cesser cet état de choses; son article 21 porte :

« Les propriétaires des sommes versées à l'ancienne caisse d'amortissement, à titre de dépôts ou consignations, et mises à la charge du trésor public par la loi du 28 avril 1816, sont tenus, eux, leurs représentants ou ayants cause, de fournir, sous peine de déchéance, dans le délai de cinq ans qui courra à partir du 1er janvier 1841, toutes les pièces justificatives de leur droit, soit pour obtenir le remboursement desdits dépôts et consignations, soit pour en faire opérer le versement à la caisse actuelle des dépôts et consignations.

« Sera définitivement éteinte et amortie au profit de l'État toute créance de l'espèce qui n'aurait pas été remboursée ou versée à la caisse des dépôts à l'expiration du délai ci-dessus fixé, faute par les titulaires ou leurs ayants cause d'avoir produit les justifications mentionnées ci-dessus.

« Dans le cas où l'ordonnancement et le payement n'auraient pas été effectués dans les délais déterminés, par le fait de l'administration, la déchéance prononcée ci-dessus ne pourrait pas être opposée aux réclamants.

« Tout créancier aura le droit de se faire délivrer par le ministère des finances un bulletin énonçant la date de la demande, avec production des pièces à l'appui. »

Les deux premiers paragraphes de cet article ont subi une modification importante. Le projet du gouvernement portait : « Les propriétaires des sommes versées à l'ancienne caisse d'amortissement, à titre de dépôts ou consignations, et mises à la charge du trésor public par la loi du 28 avril 1816, sont tenus, eux, leurs représentants ou ayants cause, de fournir sous peine de déchéance, dans le délai de cinq ans, qui courra à partir du 1er janvier 1840, toutes pièces justificatives de leurs droits ou remboursement desdits dépôts et consignations.

« Toute créance de l'espèce qui n'aurait pas été remboursée à l'expiration du délai ci-dessus fixé, faute par les titulaires ou leurs ayants cause d'avoir produit les justifications nécessaires pour la délivrance des titres de payements, sera définitivement éteinte et amortie au profit de l'État, etc. »

Nous empruntons au rapport de M. Duprat les motifs de

cette disposition, et ceux des changements qu'y a introduits la commission de la Chambre des députés.

« L'article 98 de la loi du 28 avril 1816 dispose que : la la caisse d'amortissement alors existante sera liquidée, et que les sommes dont elle sera débitrice passeront à la charge du trésor, qui sera tenu de rembourser les capitaux et de payer les intérêts dans les cas et aux époques où il y aura lieu auxdits remboursements et payements.

« L'article 99 de la même loi crée une nouvelle caisse d'amortissement.

« M. le ministre des finances nous a dit, dans son exposé des motifs, qu'après le travail de liquidation de l'ancienne caisse d'amortissement, les dépôts qui passaient à la charge du trésor public s'élevaient alors à plus de sept millions.

« Les remboursements qui ont eu lieu successivement jusqu'à la fin de 1839 laissaient à cette époque, dans la caisse du trésor, une somme capitale de 1,847,000 francs appartenant à 4,930 parties prenantes, avec les intérêts à 3 pour 100, lesquels à raison de l'ancienneté des dépôts représentent, dès à présent, plus de la moitié de ce capital.

« M. le ministre ajoute que, depuis le 1er juin 1825, c'est-à-dire dans un laps de quatorze ans, un quart à peine de cette ancienne dette a été remboursé. Il suppose que le plus grand nombre des ayants droit ont dû disparaître, ou que du moins ils ont perdu les traces de leurs créances, et qu'ils ne peuvent en justifier valablement; que, dans cet état de choses, presque tout ce qui reste encore des anciens dépôts devrait tourner au profit de l'État, à défaut de réclamation et à titre de déshérence. Par ces motifs, M. le ministre des finances, voulant assigner un terme à un arriéré nuisible à l'ordre de la comptabilité publique, a proposé une mesure qui renferme dans un délai de cinq ans la liquidation, l'ordonnancement et le payement de tous les dépôts faits à l'ancienne caisse d'amortissement, sous peine de déchéance.

« La légalité de cette mesure a été contestée dans le sein de votre commission. Il a été dit : le reliquat du passif de l'ancienne caisse d'amortissement se compose de dépôts et consignations de successions vacantes, de successions de militaires décédés, de dépôts régimentaires. Les consigna-

tions qui ont été faites en vertu de jugements et d'actes judiciaires, dans l'intérêt de la sûreté des créances et de la garantie des droits des tiers, ne peuvent être retirées si, préalablement, les conditions exigées n'ont pas été remplies et rigoureusement exécutées. Ces clauses sont indépendantes de la volonté des parties prenantes et de leurs ayants cause. Ceux-ci ne peuvent donc former utilement aucune demande en remboursement des consignations ordonnées par jugement de l'autorité judiciaire, s'ils ne sont pas légalement autorisés. Dans cet état, serait-il équitable de leur assigner un délai après lequel leurs créances seraient définitivement éteintes et amorties au profit de l'État ?

« Sans doute, il est à désirer que la liquidation et le payement des créances sur l'État puissent être renfermés dans les plus étroites limites, et que l'on maintienne ainsi le bon ordre de notre comptabilité financière ; mais il faut craindre de dépasser le but et de porter atteinte au droit sacré de propriété.

« Votre commission a pensé que cette critique de la mesure proposée par l'article 21 méritait d'être sérieusement examinée.

« Il est certain que la première catégorie des sommes versées à l'ancienne caisse des dépôts et consignations s'élevant aujourd'hui à 710,000 francs, et appartenant à 1,115 parties prenantes, se compose en parties de consignations provenant de successions ouvertes, de biens de mineurs, de versements faits par décisions de l'autorité judiciaire ; et qu'il ne dépend pas des parties de retirer les sommes ainsi déposées et consignées, et d'en réclamer le remboursement.

« La commission a pensé que cette objection pouvait être résolue, et qu'il était possible d'affranchir des dispositions rigoureuses de l'article 21 les consignations de l'ordre que nous avons désigné. Il suffira que les titulaires ou ayants cause, qui devront toutefois fournir toutes les pièces justificatives de leurs droits dans le délai prescrit, demandent à faire opérer le versement des consignations provenant de décisions judiciaires à la nouvelle caisse des dépôts et consignations. Cette demande, qui ne présente aucun inconvénient, sera facilement admise. Les parties intéressées

seront postérieurement informées des formalités qu'elles auront à remplir. Ainsi, tous les droits seront garantis, et l'autorité de la chose jugée sera religieusement maintenue.

« Nous vous proposerons donc une nouvelle rédaction de l'article 21, pour consacrer le droit de revirement des consignations judiciaires.

« ..... Les trois autres catégories, qui forment l'ensemble des dépôts de l'ancienne caisse d'amortissement, concernent les successions vacantes, les successions de militaires décédés, les dépôts régimentaires; elles s'élèvent à la somme de 1,137,000 francs, et elles intéressent 3,815 parties prenantes..... Elles peuvent, sans inconvénient, être atteintes par la déchéance; l'État peut les réclamer à défaut d'héritiers connus ou de prétendants droit.

« L'article 2262 du Code civil dispose que les actions, tant réelles que personnelles, se prescrivent dans un délai déterminé, alors qu'il n'a été rien fait pour interrompre la prescription. Cette règle du droit commun doit être appliquée aux déposants qui, depuis vingt-cinq, trente ou quarante années, n'ont formé aucune demande en remboursement. Nous la réclamerions, à *fortiori*, pour l'administration publique qui doit même, en certaines circonstances, s'affranchir des conditions qui régissent les simples particuliers. On ne peut vouloir qu'elle soit constituée dépositaire à tout jamais, et qu'elle soit exposée à toutes les réclamations qui pourraient lui être faites, et aux demandes en reddition de compte ou justification des droits et qualités des personnes à qui des payements ont été effectués.

« L'agent judiciaire du trésor s'est ému des manœuvres faites par les spéculateurs qui, sans titres et sans caractère, se substituent aux droits des véritables créanciers, et parviennent à recouvrer le remboursement de certains dépôts, sans avantage pour les propriétaires légitimes et au grand préjudice de l'État.

« Une telle situation ne peut se prolonger, il convient d'y mettre un terme et d'assigner un délai après lequel les créances qui nous occupent seront définitivement éteintes et amorties au profit de l'État.

« Le délai de cinq ans, à partir du 1er janvier, déterminé par le projet, a paru suffisant; mais il doit courir à partir

du 1er janvier 1840, et comme cette année sera fort avancée avant que la loi soit promulguée, il n'y aurait plus qu'un délai de quatre ans au lieu de cinq ans. Nous vous proposons donc de dire qu'il datera du 1er janvier 1841. »

412. — Un avis du conseil d'État, du 24 mars 1809, avait décidé que la caisse d'amortissement devait rejeter, à l'avenir, toute demande d'intérêts qui remonteraient au delà de cinq ans, si la prescription n'avait été interrompue. Il résulte de cet avis, que le trésor, mis au lieu et place de l'ancienne caisse d'amortissement par la loi du 28 avril 1816, ne peut être tenu qu'au payement de cinq années des intérêts des sommes principales qui auraient pu en produire au profit des parties prenantes, à moins d'une interruption apportée à cette prescription.

413. — Le troisième paragraphe de l'article réserve aux créanciers l'exercice de leurs droits, dans le cas où l'ordonnancement et le payement n'auraient pu être effectués, dans le délai fixé, *par le fait de l'administration.*

Cette exception, dont nous avons expliqué le sens et les effets, est empruntée à la loi du 29 janvier 1831.

Malgré le silence de l'article que nous commentons, le pourvoi au conseil d'État serait également interruptif de la déchéance ; car il appartient au conseil d'État, dans tous les cas, de statuer souverainement sur les décisions ministérielles qui lui sont déférées régulièrement par les créanciers de l'État, et c'est une règle que la loi du 29 janvier 1831 a reconnue et de nouveau consacrée.

Le dernier paragraphe de l'article n'est que la reproduction de l'article 10 de la loi du 29 janvier 1831 : c'est une disposition introduite dans l'intérêt du réclamant, et qui le mettrait à même de repousser la déchéance, si elle lui était opposée par le fait de l'administration (voyez n° 382).

414. — Nous n'avons pas besoin de faire remarquer que la loi du 6 juin 1840 n'a introduit aucun changement dans la législation de la caisse actuelle des dépôts et consignations, instituée par la loi du 28 avril 1816.

Dans aucun cas, cette caisse ne peut prescrire soit à son profit, soit au profit du trésor, pour quelque laps de temps que ce soit, la propriété des sommes qui lui ont été déposées.

Ainsi, dès que la créance réclamée comme faisant partie de l'actif de l'ancienne caisse d'amortissement aura été versée à la caisse des consignations actuelle, la déchéance cessera de courir et ne pourra plus être opposée au réclamant.

Nous ne connaissons que deux exceptions à ce principe : la première se trouve dans l'article 14 de la loi du 17 mai 1826 relative aux douanes. Cet article fixe à trois années la durée de l'entrepôt réel, tel qu'il est autorisé par l'article 25 de la loi du 28 avril 1803 ; il ajoute : « Si, à l'expiration des délais fixés, il n'est pas satisfait à l'obligation d'acquitter les droits ou de réexporter, les droits seront liquidés d'office, et si l'entrepositaire ne les a pas acquittés dans le mois de la sommation qui lui en est faite à son domicile, s'il est présent, ou à celui du maire, s'il est absent, les marchandises seront vendues, et le produit de la vente, déduction faite de tous droits et frais de magasinage ou de toute autre nature, sera versé à la caisse des dépôts et consignations, pour être remis au propriétaire, s'il est *réclamé dans l'année à partir du jour de la vente*, ou, à défaut de réclamation dans ce délai, *être définitivement acquis au trésor.* »

La seconde exception résulte de l'ordonnance du 22 février 1829, ayant pour objet d'autoriser, dans certains cas, la vente des effets mobiliers déposés dans les greffes des tribunaux civils ou criminels à l'occasion des procès définitivement jugés. Cette vente doit être faite par les préposés du domaine, dans les formes suivies pour l'aliénation des objets non réclamés et sur lesquels l'État a un droit éventuel (art. 1er). L'article 2 porte : « Les sommes qui proviendront desdites ventes seront versées à la caisse des dépôts et consignations, et les ayants droit pourront les réclamer dans *les délais fixés par l'article* 2262 *du Code civil.* »

Dans ces deux circonstances, la prescription est établie, comme on le voit, en faveur du trésor, et ce n'est point la caisse des dépôts et consignations qui en profite.

415. — On sait que c'est la loi du 22 frimaire an VII, combinée avec celle du 16 juin 1824, qui règle la quotité des droits fixes ou proportionnels d'enregistrement auxquels sont soumis les divers actes, contrats et obligations : cette

loi indique aussi les prescriptions opposables à la régie, tant à raison des droits d'enregistrement des actes, que pour les droits de mutation par donation, vente et décès.

Les prescriptions établies par la loi du 22 frimaire an VII ont été déclarées communes aux droits d'hypothèque par la loi du 24 mars 1806, et aux droits de greffe par un décret du 12 juillet 1808.

Il n'entre pas dans le but que nous sommes proposé d'examiner la durée des actions que les particuliers peuvent faire valoir contre l'État, pour échapper, par la prescription, au payement des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe : nous ne nous occuperons que des déchéances ou prescriptions que l'État peut opposer dans son intérêt.

L'article 61, paragraphe 1er, de la loi du 22 frimaire an VII porte : « Il y a prescription pour la demande des droits après deux années, à compter du jour de l'enregistrement, s'il s'agit d'un droit non perçu sur une disposition particulière dans un acte, ou d'un supplément de perception insuffisamment faite, ou d'une fausse évaluation dans une déclaration, et pour la constater par la voie d'expertise ; et les parties sont également non recevables, après le même délai, pour toute demande en restitution de droits perçus. »

Une décision du ministre des finances, approbative d'un avis du comité des finances du conseil d'État, du 29 juin 1821 (Sirey, 21, II, 288), porte que toute demande en restitution de droits de succession, perçus par la régie de l'enregistrement, se prescrit par deux ans, à compter du jour de la déclaration de la succession, quelles que soient la cause et l'époque de l'éviction qui donne lieu à la demande en restitution, et lors même que la régie n'aurait reçu que sauf restitution.

Toutefois, cette prescription de deux ans ne pourrait être opposée par la régie à l'exercice de l'action en restitution, si c'était par le fait de l'administration ou de ses préposés que la réclamation n'avait pu être faite dans les deux années : ici se présenterait l'application du principe posé par l'article 9 de la loi du 29 janvier 1831.

Mais il importe de remarquer, qu'aux termes de l'article 61 de la loi du 22 frimaire an VII, la prescription est irrévocablement acquise à l'État, si les poursuites commencées

à fin de restitution des droits perçus sont interrompues pendant un an sans qu'il y ait eu d'instance devant les juges compétents, quand même le premier délai de deux années, pour la prescription de l'action, ne serait pas expiré (arrêt de cassation, 14 janvier 1836; Sirey, 36, I, 94).

Le même arrêt a décidé qu'une demande en restitution de droits, adressée *administrativement* à la régie, n'avait pas l'effet d'interrompre la prescription de l'action en restitution, si cette demande était rejetée.

Quant à l'action en restitution des droits de timbre indûment perçus ou des amendes de timbre exigées à tort, le délai est de deux ans, comme pour les droits d'enregistrement. C'est ce que décide une instruction de la régie, du 12 novembre 1844, numéro 1721 (Dalloz, 1845, III, 3), en se fondant sur l'article 14 de la loi du 16 juin 1824, qui porte : que la prescription de deux ans, établie par le numéro 1er de l'article 61 de la loi du 22 frimaire an VII, s'appliquera, tant aux amendes de contravention aux dispositions de ladite loi, qu'aux amendes pour contraventions aux lois sur le timbre et sur les ventes de meubles.

Toutefois, il reste établi, par la même instruction, que les droits de timbre, comme ceux d'enregistrement, ne se prescrivent contre l'État que par trente ans.

FIN

TABLE DES CHAPITRES

Pages

PRÉFACE de la nouvelle édition 1

AVERTISSEMENT de l'ancienne édition 4

CHAPITRE Ier. — Organisation du ministère des finances. — Attributions du ministre considéré comme défenseur-né des droits et actions du trésor (nos 1 à 13) 7

§ 1er. — Actions judiciaires (nos 14 à 42). 19

§ 2. — Instances administratives (nos 43 à 59) 49

CHAPITRE II. — Des saisies-arrêts ou oppositions entre les mains des receveurs, payeurs et administrateurs de caisses ou de deniers publics (nos 60 à 84). 61

CHAPITRE III. — De l'insaisissabilité des sommes appartenant à l'État, et de celles par lui dues qui sont affectées à des services publics (nos 85 à 112) 87

CHAPITRE IV. — De l'insaisissabilité des rentes sur l'État (n° 113) . 115

§ Ier. — Principe général de l'insaisissabilité des rentes (nos 113 à 117). 115

§ II. — Cas dans lesquels les rentes peuvent être saisies à la requête du trésor (n° 118).. 123

§ III. — Cas dans lesquels les rentes peuvent être saisies par les particuliers (nos 119 à 126). 124

CHAPITRE V. — Des cautionnements, sommaire (nos 127 à 129). . . . 134

1re section. Cautionnements des fonctionnaires publics, des officiers ministériels et des comptables de deniers publics (nos 130 à 204) 140

2e section. Cautionnements des fournisseurs, entrepreneurs et concessionnaires de services et de travaux d'utilité publique (nos 205 à 219). 232

3e section. Cautionnements exigés en cas de perte de valeurs du trésor (n° 220). 241

4e section. Cautionnements des journaux et écrits périodiques (nos 221 à 231). 247

CHAPITRE VI. — Des droits du trésor public sur les biens des comptables (n° 232 à 273) 256

CHAPITRE VII. — Des contraintes décernées contre les comptables et autres débiteurs du trésor (nos 274 à 289) 295

CHAPITRE VIII. — Privilège du trésor public pour le recouvrement des frais de justice en matières criminelle, correctionnelle et de police (nos 290 à 312) 312

Pages.

CHAPITRE IX. — Privilège du trésor public pour le recouvrement des contributions directes (nos 313 à 322) 327

CHAPITRE X. — Privilège du trésor public pour le recouvrement :

§ 1er. — Des contributions indirectes (nos 323 à 329). 339
§ 2. — Des droits de douane (nos 330 à 337) 342
§ 3. — Des droits de mutation après décès (nos 338 à 343) . 348
§ 4. — Des droits de timbre (n° 344). 352

CHAPITRE XI. — Des engagements du trésor public qui résultent de récépissés de versements et d'autres titres (nos 345 à 360). . 354

CHAPITRE XII. — De la responsabilité de l'État, considéré comme civilement garant des dommages causés par le fait, la négligence et l'imprudence de ses agents dans l'accomplissement de leurs fonctions (nos 361 à 372). 373

CHAPITRE XIII. — Des déchéances et prescriptions établies à l'effet de libérer le trésor public (nos 373 à 415) 396

TABLE PAR ORDRE ALPHABÉTIQUE

A

ACQUÉREURS D'IMMEUBLES appartenant aux comptables doivent-ils, pour purger légalement ces immeubles, remplir les formalités prescrites par l'article 1194 du Code civil? n° 258, p. 282.

ACTES CONSERVATOIRES.—L'agent judiciaire du trésor a le droit de les faire sans l'autorisation du ministre des finances; n° 15, p. 21. — Le ministre peut renoncer à leur effet; n° 18, p. 22.

ACTIONS JUDICIAIRES DU TRÉSOR; n°s 14 à 42, p. 19 et suiv. — L'action du trésor contre un contribuable en faillite n'est pas soumise aux tribunaux de commerce; n° 327, p. 341; n° 337, p. 348.

AGENT JUDICIAIRE du trésor public. — Sa création par la loi du 15 août 1790; n° 14, p. 19. — Fonctions qui lui sont dévolues; n° 14, p. 19 et suiv. — Il ne peut procéder qu'avec l'autorisation du ministre des finances; n° 15, p. 21. — Exception à cette règle, lorsqu'il s'agit d'actes conservatoires; n° 16, p. 21. — Il doit prendre dans certains cas l'avis écrit des hommes de loi indiqués par le ministre; n° 17, p. 21. — Reçoit du ministre les pouvoirs nécessaires à l'effet d'adhérer à un contrat d'union et d'accorder délai; n° 19, p. 23. — Ne peut être autorisé par le ministre à renoncer à la prescription acquise; n° 23, p. 26. — Doit viser les assignations et notifications à lui faites; n° 24, p. 28. — Les jugements dans lesquels il a été partie sont exécutoires par provision; n° 34, p. 33. — *Quid*, à l'égard des jugements dans lesquels il n'a pas été partie? n° 36, p. 33. — Il peut former une surenchère au nom du trésor, s'en désister avec l'autorisation du ministre; n°s 37, 38 et 39, p. 37 et suiv. — Il tient deux registres des créances actives et passives du trésor; n° 42, p. 40.

ALIÉNATION des biens des comptables peut être autorisée par le ministre des finances; n° 263, p. 287. — Injonctions faites aux agents du gouvernement, dans le cas d'aliénation des biens des comptables; n° 264, p. 287. — Certificat à produire par le trésor dans le cas où le comptable ne serait pas constitué en débet à l'époque de l'aliénation; n° 265, p. 287.

AMENDE. — Le trésor est dispensé de la consignation de l'amende à l'appui de son pourvoi en cassation; n° 41, page 39. — Les amendes prononcées contre les comptables ne sont pas considérées comme faits de charge; n° 169, p. 189. — Le trésor n'a pas de privilège pour le recouvrement des amendes; n° 307, p. 324. — Le recouvrement des amendes et frais de justice est confié aux percepteurs, n° 310, p. 325.

ANCIENS DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS effectués à la caisse d'amortissement. — Déchéance établie pour en attribuer la propriété à l'État; n° 411, p. 459. — Prescription des intérêts; n° 412, p. 464. — Interruption de la prescription par le fait de l'État et par suite de pourvoi au conseil d'État; n° 413, p. 464.

Appel. — Le ministre a le droit de s'en désister; n° 18, p. 22.

Appels. — Forme de ceux intentés au nom du trésor; n° 40, p. 39.

Arrêtés des conseils de préfecture peuvent, lorsqu'ils ont acquis vis-à-vis de l'État l'autorité de la chose jugée, être déférés au conseil d'État, dans l'intérêt de la loi; n° 48, p. 55.

Arrêts de la cour des Comptes, peuvent être attaqués par le ministre devant le conseil d'État; n° 49, p. 55.

Assignations et notifications faites à l'agent judiciaire du trésor public doivent être visées par lui; n° 24, p. 28.

Attributions du ministre des contributions et revenus publics; n° 2, p. 8. — Du ministre des finances; n° 6, p. 9. — Du ministre du trésor; n° 7, p. 9. — En matière de contentieux; n° 45, p. 50.

Autorité de la chose jugée ne préjudicie pas aux droits du ministre de déférer au conseil d'État les arrêtés des conseils de préfecture rendus contre l'État; n° 48, p. 55.

Avis écrit des hommes de loi indiqués par le ministre des finances; n° 17, p. 21.

Avoués, commissionnés comme agrégés à l'agence judiciaire du trésor; n° 30, p. 29.

B

Bailleurs de fonds des cautionnements. — Leur privilège sur le cautionnement; n°s 176 à 186, p. 196 et suiv.

Biens des comptables. — Des droits du trésor public; n°s 232 à 273, p. 257 et suiv. — Le ministre des finances peut en permettre l'aliénation; n° 263, p. 287. — Saisis pour cause de débet ne sont plus vendus administrativement; n° 270, p. 291.

Biens nationaux ne peuvent être saisis; n° 86, p. 88.

Biens volontaires ou judiciaires. — Le ministre peut consentir à leur cession; n° 21, p. 23.

Bons du trésor sont assimilables aux lettres de change ou billets à ordre; n° 405, p. 450.

Bordereaux d'annuel délivrés aux titulaires des cautionnements en rentes; n° 148, p. 160.

Bureau des oppositions établi au trésor public; n° 71, p. 68.

C

Caisses d'épargne. — Les règles de la saisie-arrêt sont applicables aux fonds qui y sont déposés; n° 70, p. 68.

Caisses des diverses administrations de l'État peuvent invoquer le bénéfice du décret des 16-19 juillet 1793 et exiger caution dans le cas prévu par cette loi; n° 33, p. 32.

Caisse des dépôts et consignations. — Durée de l'effet légal des oppositions formées entre les mains de ses préposés; n° 73, p. 73. — Les sommes dues par le trésor et frappées d'oppositions ne sont consignées que sur la poursuite des ayants droit; n° 77, p. 79. — Formalités du dépôt des sommes saisies-arrêtées entre les mains des agents du trésor; n° 78, p. 81. — Est chargée du service des cautionnements des entrepreneurs et concessionnaires; n° 211, p. 235. — Ne peut prescrire à son profit ni au profit du trésor, par quelque laps de temps que ce soit, la propriété des sommes consignées; n° 414, p. 464; — Exceptions; *id.*, *ibid.*

Cassation (pourvoi en). — Forme et délais de ceux interjetés au nom du trésor; n° 41, p. 39.

Casuel et revenus des cures et vicariats sont-ils insaisissables? n° 102, p. 105.

Caution exigée de ceux qui ont obtenu un jugement de condamnation de somme à payer par le trésor, dans le cas de pourvoi en cassation par ce dernier; n° 32, p. 30. — De ceux qui ont obtenu condamnation contre les caisses des diverses administrations de l'État et dans le cas de pourvoi desdites caisses; n° 33, p. 32. — En cas de jugement ordonnant l'exécution provisoire contre le trésor, il y a lieu de fournir caution; n° 34, p. 33. — Les autres administrations ne sont pas admises à profiter des mêmes avantages; n° 35, p. 33. — Le trésor est dispensé de donner caution, lorsqu'il fait une surenchère; n°s 37 et suiv., p. 37 et suiv.

Cautionnement des fonctionnaires et officiers ministériels, des comptables, des entrepreneurs, des gérants et propriétaires de journaux; chap. V, p. 134. — Anciennes législations; n°s 127 et 128, p. 138. — Division du chapitre; n° 129, p. 140. — Nomenclature des fonctionnaires, officiers ministériels et comptables assujettis au cautionnement; n°s 130 à 141, p. 140 et suiv. — Bases des cautionnements fournis en rentes sur l'État; n° 142, p. 156. — Obligation du cautionnement en numéraire pour certaines fonctions; n° 143, p. 156. — Nécessité de convertir en rentes sur l'État les cautionnements en numéraire; n° 144, p. 157. — Le service des cautionnements autrefois fait par la caisse des dépôts et consignations est aujourd'hui attribué au trésor; n° 145, p. 158. — Règles relatives au versement des cautionnements; n° 146, p. 159. — La justification du versement du cautionnement est exigée avant l'entrée en fonctions du titulaire; n° 147, p. 160. — Certificats d'inscription des cautionnements en rentes; n° 148, p. 160. — Cautionnements en immeubles, leur réception; n° 149, p. 160. — *Quid*, en cas de mutation d'emploi? n° 150, p. 163. — Conséquences qui en résultent relativement aux créanciers pour faits de charge; n° 151, p. 164. — Cautionnements affectés à la garantie de plusieurs gestions successives; n°s 152, 153, p. 165 et suiv. — Spécialité et généralité des cautionnements des percepteurs, receveurs des communes et établissements de bienfaisance; n° 154, p. 168. — Cautionnements ou suppléments de cautionnements en cas de condamnation poursuivie et exécutée sur le cautionnement primitif; n° 155, p. 169. — Ancien taux des intérêts des cautionnements; taux actuels; n° 156, p. 169. — Service des intérêts à Paris et dans les départements; n° 157, p. 170. — Prescription quinquennale des intérêts; n° 158, p. 171. — Affectation spéciale du cautionnement à la garantie de la gestion du titulaire; n°s 159 et 160, p. 171 et suiv. — Privilèges dont les cautionnements peuvent être l'objet; n°s 161 et 162, p. 173. — Créances auxquelles est attribué le privilège de premier ordre, faits de charge ou de fonctions; n° 163, p. 176. — Le privilège de premier ordre de l'État sur les cautionnements des comptables ne préjudicie pas à celui qui pourrait être revendiqué par les particuliers en cas d'abus et de prévarications; n° 164, p. 180. — Les créanciers d'un officier ministériel pour faits de charge viennent par concurrence sur le cautionnement; n° 165, p. 182. — Il n'en est pas toujours de même des créanciers pour faits de charge d'un comptable qui a exercé plusieurs gestions successives; n° 166, p. 182. — Les cautionnements en immeubles sont régis par des principes différents; n° 167, p. 184. — Comment s'exerce le privilège du trésor dans le cas de gestions simultanées; n° 168, p. 186. — Les condamnations qui prononcent des amendes ne sont pas considérées comme faits de charge et ne sont pas privilégiées; n° 169, p. 189. — Le privilège pour faits de charge dure tant que dure le cautionnement; n° 170, p. 191. — Formalités imposées aux comptables qui cessent leurs fonctions pour retirer leur cautionnement; n° 171, p. 192. — *Quid*, dans le cas où le cautionnement ne serait pas remboursé? n° 172, p. 193. — Durée du privilège de premier ordre sur les cautionnements en immeubles, spécialement des conservateurs des hypo-

thèques; n° 173, p. 193. — Le cautionnement ne constitue pas la limite de la garantie due aux parties lésées; n° 174, p. 195. — Droits des créanciers pour faits de charge; n° 175, p. 195. — Origine du privilège de second ordre au profit des bailleurs de fonds; n°s 176 et 177, p. 196 et suiv. — Effets de ce privilège; n° 178, p. 201. — S'étend-il aux intérêts du cautionnement? n° 179, p. 202. — Il dure jusqu'au remboursement du bailleur de fonds; n° 180, p. 202. — Le privilège de second ordre peut-il être attribué de nouveau aux prêteurs qui ont fait les fonds du remboursement? n° 181, p. 202. — Époque à laquelle la somme prêtée pour fournir le cautionnement se trouve affranchie de tout recours; n° 182, p. 206. — Formalités à remplir par les comptables qui changent de fonctions, lorsqu'il y a un bailleur des fonds du cautionnement; n° 183, p. 206. — Tous les comptables publics peuvent emprunter avec réserve de privilège au profit du prêteur; n° 184, p. 206. — Le privilège de second ordre peut-il être constitué sur un cautionnement en rentes? n° 185, p. 207. — *Quid*, en ce qui concerne les cautionnements fournis en immeubles? n° 186, p. 207. — Les créanciers ordinaires ne peuvent faire valoir leurs droits sur les cautionnements qu'après les créanciers privilégiés; n° 187, p. 207. — Oppositions; n° 188, p. 209. — La prescription quinquennale n'est pas applicable aux capitaux des cautionnements, elle l'est seulement aux intérêts; n° 189, p. 209. — La prescription quinquennale est-elle applicable aux oppositions formées sur les cautionnements en numéraire? n° 189, p. 210. — Cession ou transport du cautionnement; n° 190, p. 216. — Les oppositions ne sont pas reçues sur les cautionnements en rentes; n° 191, p. 216. — Ceux en immeubles ne sont pas susceptibles d'oppositions; les créanciers ont le droit de faire inscrire les condamnations qu'ils obtiennent; n° 192, p. 216. — Les créanciers ordinaires peuvent-ils exercer leur action sur le cautionnement en numéraire ou immobilier avant la cessation des fonctions; n° 193, p. 217. — Les cautionnements en rentes ne peuvent être ni saisis, ni transférés à la requête des créanciers; n° 194, p. 219. — Peine prononcée contre les fonctionnaires qui n'ont pas fourni ou complété leur cautionnement; n° 195, p. 220. — Formalités à remplir par les titulaires pour obtenir le remboursement de leurs cautionnements; n°s 196 à 199, p. 221 et suiv. — Consignation des cautionnements en numéraire non réclamés; n° 200, p. 227. — Compétence des tribunaux ordinaires et de l'administration, relativement aux questions qui peuvent s'élever à l'occasion des cautionnements; n°s 201, 202 et 203, p. 228 et suiv. — Le ministre peut seul autoriser le remboursement des cautionnements; n° 204, p. 231. — Cautionnements des fournisseurs, entrepreneurs et concessionnaires de services et de travaux d'utilité publique; n°s 205 à 210, p. 232 et suiv. — La caisse des dépôts et consignations est chargée du service des cautionnements des entrepreneurs et concessionnaires; n° 211, p. 235. — Les cautionnements des adjudicataires doivent subsister pendant toute la durée de la garantie, tels qu'ils ont été constitués; n° 212, p. 235. — Formalités qui accompagnent le versement en numéraire ou le transfert des rentes. Intérêts dus à partir du soixante et unième jour du versement. Prescription quinquennale des intérêts; n° 213, p. 236. — Privilège de second ordre sur les cautionnements, privilège des sous-traitants des services de la guerre; n° 214, p. 236. — Cautionnements immobiliers des entrepreneurs; n° 215, p. 237. — Le privilège des ouvriers et sous-traitants s'étend-il sur le cautionnement? n° 216, p. 238. — Saisies-arrêts et distribution des cautionnements des adjudicataires, etc.; n° 217, p. 240. — Remboursement; n° 218, p. 240. — Affranchissement des immeubles affectés au cautionnement; n° 219, p. 240. — Cautionnements exigés en cas de perte de valeurs du trésor; n° 220, p. 241. — Cautionnements des journaux et écrits périodiques; n°s 221 à 230, p. 247 et suiv. — Observations générales sur la législation des cautionnements; n° 231, p. 255.

Cautionnements en rentes sont susceptibles d'oppositions et peuvent être vendus à la requête du créancier gagiste; n° 120, p. 126 et suiv.

— Bases des cautionnements fournis en rentes sur l'État; n° 142, p. 156 — Ne peuvent être ni saisis, ni transférés à la requête des créanciers; n° 194, p. 219.

Cautionnements en immeubles sont régis par des principes spéciaux; n° 167, p. 184. — Des entrepreneurs; n° 215, p. 237. — Affranchissement des immeubles affectés au cautionnement des adjudicataires; n° 219, p. 240.

Certificats d'inscriptions des cautionnements et certificats de privilège de second ordre soumis au contrôle; n°s 146, 147 et 148, p. 159 et suiv.

Cession de biens. — Le ministre peut y consentir; n° 21, p. 23.

Chemins de fer. — Les fonds, machines, etc...., servant à leur exploitation sont-ils saisissables? n° 104, p. 107.

Codification par l'ordonnance réglementaire du 31 mai 1838, et par le décret du 31 mai 1862, de toutes les règles antérieurement établies sur la comptabilité publique; n° 11, p. 11.

Colonies. — Le décret du 26 pluviôse an II sur l'insaisissabilité des sommes destinées aux entrepreneurs de travaux pour le compte de l'État leur est applicable; n° 95, p. 102.

Commissaires de la trésorerie nationale; n° 3, p. 9.

Communes. — Leurs fonds sont insaisissables; n° 90, p. 99. — N'ont pas de privilèges sur les biens de leurs comptables; n° 272, p. 292.

Compétence. — Les tribunaux ne peuvent connaître des actions qui tendent à faire déclarer l'État débiteur; n°s 87, 88 et 89, p. 89 et suiv. — Pour statuer sur les contestations qui peuvent s'élever au sujet du décret du 12 septembre 1806, relatif au privilège des sous-traitants; n° 99, p. 104. — Des tribunaux ordinaires et de l'administration, relativement aux questions qui peuvent s'élever à l'occasion des cautionnements; n°s 201, 202 et 203, p. 228 et suiv. — Des tribunaux ordinaires en ce qui concerne l'exécution de la loi du 5 septembre 1807; n° 269, p. 290. — Compétence administrative, en ce qui concerne le recouvrement des contributions directes; n° 320, p. 335. — Compétence des tribunaux ordinaires; n° 321, p. 336. — Difficultés de compétence relativement à la revendication des objets saisis à la requête du trésor; n° 329, *et en note*, p. 342. — La douane n'est pas soumise pour l'exercice de ses droits à la juridiction commerciale; n° 337, p. 348. — Des tribunaux, pour connaître d'une contestation relative à un refus de visa de récépissé comptable allégué par les préfets ou sous-préfets; n° 351, p. 364. — De l'autorité administrative pour décider quelle est la véritable somme due par l'État et statuer sur l'époque du remboursement; n° 352, p. 365. — Des tribunaux pour connaître des oppositions formées contre le remboursement des sommes déposées entre les mains des receveurs; n° 353, p. 368.

Comptabilité publique tient le contrôle des débets et créances de toute nature dont le recouvrement est poursuivi par l'agent judiciaire du trésor; n° 42, p. 40.

Comptables. — Leurs cautionnements; chap. V, n°s 130 à 142, p. 140 et suiv. — Droits du trésor sur leurs biens; chap. VI, n°s 232 à 269, p. 257 et suiv. — Leurs biens saisis pour cause de débet ne sont plus vendus administrativement; n° 270, p. 291.

Conciliation n'a pas lieu pour les instances judiciaires dans lesquelles le trésor est engagé; n° 28, p. 29.

Concordat. — Le ministre des finances a le droit d'y prendre part; n° 20, p. 23. — Ne lie pas le trésor vis-à-vis de son débiteur; n° 328, p. 342.

Condamnés en matière criminelle, lorsque leur insolvabilité est légalement attestée, l'administration n'a pas le droit de les recommander ou de les retenir en prison pour le recouvrement des frais; n° 311, p. 325.

Conflit d'attributions ne peut être élevé directement par le ministre; n° 58, p. 60.

Conseil d'État est compétent pour connaître des appels du ministre contre les décisions contentieuses des autorités hiérarchiquement inférieures au ministre, lorsque les délais ne sont pas expirés; n° 47, p. 55. — Peut en connaître dans tous les cas, dans l'intérêt de la loi; n° 48, p. 55. — N'a pas à connaître des décisions du ministre rendues par défaut; n° 50, p. 56. — Est seul compétent pour connaître des décisions ministérielles rendues contradictoirement; n° 51, p. 56. — Peut être saisi par voie de pourvoi contre une décision par le ministre qui l'a rendue; n° 54, p. 57.

Conseils de préfecture. — Leurs arrêtés, lorsqu'ils ont acquis contre l'État l'autorité de la chose jugée, peuvent être déférés au conseil d'État dans l'intérêt de la loi; n° 48, p. 55.

Conservateurs des hypothèques sont assujettis à un cautionnement; n° 140, p. 154.— Leurs cautionnements en immeubles; n° 149, p. 160.— Affectation de ce cautionnement; n° 160, p. 172. — Durée du privilège de premier ordre sur leurs cautionnements constitués en immeubles, n° 173, p. 193. — Ne doivent inscrire d'office l'hypothèque légale du trésor que sur les biens des comptables nommément désignés dans l'article 7 de la loi du 5 septembre 1807; n° 261, p. 285. — Pièces à leur fournir pour obtenir la radiation des inscriptions du trésor; n° 266, p. 287.

Consignation des cautionnements en numéraire non réclamés; n° 200, p. 227.

Contentieux administratif. — Le ministre agit seul dans les matières qui y ressortissent; n° 43, p. 49. — Ressortissant au ministre des finances; n° 45, p. 50.

Contrainte par corps peut être exercée par le trésor pour le recouvrement des frais et amendes au criminel; n° 311, p. 325. — Sa suppression en matière administrative; n° 286, p. 305.

Contraintes que le ministre des finances a le droit de décerner contre les comptables et autres débiteurs du trésor public; chap. VII, p. 295. — Motifs qui ont fait établir le droit de contrainte; n° 274, p. 295. — Définition de la contrainte; n° 275, p. 296. — Lois qui ont attribué au ministre des finances le droit de décerner des contraintes contre les comptables et autres débiteurs des deniers publics; n° 276, p. 296. — La contrainte ne saurait être remplacée par aucune autre décision administrative; n° 277, p. 301. — Les contraintes emportent hypothèque; n° 278, p. 301. — La signification de la contrainte fait courir les intérêts du débet; n° 279, p. 302. — Pourvoi devant le conseil d'État; n° 280, p. 303. — Les contraintes sont exécutoires sans aucun visa de l'autorité judiciaire; n° 281, p. 303. — Les biens des comptables ne peuvent plus être vendus administrativement, n° 282, p. 304. — Incompétence des tribunaux; n° 283, p. 304. — Le ministre des finances connaît seul, sauf recours au conseil d'État, de tous débats entre comptables; n° 284, p. 305. — *Quid*, s'il s'agissait d'un déficit de deniers communaux? n° 285, p. 305. — Suppression de la contrainte par corps en matière administrative; n° 286, p. 305. — Arrêtés exécutoires pris par les préfets; n° 287, p. 306. — Des contraintes administratives décernées par les comptables des régies financières; elles n'emportent pas hypothèque, à l'exception de celles qui émanent de l'administration des douanes; n° 288, p. 306. — Des contraintes décernées par les comptables du trésor contre leurs subordonnés; n° 289, p. 309.

Contrat d'union. — Le ministre à la faculté d'y adhérer; n° 19, p. 23.

Contributions directes. — Privilège attribué au trésor pour leur recouvrement; n°s 313 et suiv., p. 327 et suiv.

Contributions indirectes. — Privilège attribué au trésor pour leur recouvrement; n°s 323 et suiv., p. 339 et suiv.

Contrôle des opérations de l'agence judiciaire du trésor; n° 42, p. 40. — Des titres qui engagent le trésor public; chap. XI, p. 354.

Cour des comptes. — Le ministre des finances a le droit de se pourvoir au conseil d'État contre les arrêts de cette cour; n° 49, p. 55.

Créanciers. — La masse des créanciers doit payer les droits de mutation, dans le cas de vacance de succession; n° 343, p. 352.

Créanciers de l'État ne peuvent être relevés des déchéances encourues; n° 23, p. 26. — Distinction à établir dans l'exercice de leurs droits; n° 85, p. 88.

Créanciers ordinaires d'un titulaire de cautionnement, actions qu'ils peuvent exercer; n° 187, p. 207. — Peuvent-ils exercer leur action sur le cautionnement en numéraire ou immobilier avant la cessation des fonctions? n° 193, p. 217.

Créanciers personnels des entrepreneurs de l'État. — Leurs droits sur les sommes affectées à l'entreprise; n° 96, p. 102.

Créanciers pour faits de charge des titulaires de cautionnements. — Leurs privilèges; n°s 163, 164, 165 et 166, p. 176 et suiv. — Explication des mots *faits de charge;* n° 163, p. 176. — Sort des créances pour faits de charge, en cas d'affectation du cautionnement d'un comptable à plusieurs gestions successives; n° 166, p. 182. — Les créanciers pour faits de charge peuvent faire saisir et distribuer le cautionnement; n° 175, p. 195.

Critique de la loi du 5 septembre 1807 sur les comptables; n° 273, p. 292.

D

Débets des comptables des finances; n° 42, p. 42. — Divers et créances litigieuses; *id.*, p. 44. — Leur recouvrement; *id.*, p. 45; leur comptabilité; *id.*, p. 46; leur remise gracieuse; *id.*, p. 47.

Déchéances et prescriptions. — Les créanciers de l'État ne peuvent être relevés des déchéances qu'ils ont encourues; n° 23, p. 26. — Des déchéances et prescriptions établies à l'effet de libérer le trésor public; chap. XIII, p. 396. — Raisons d'État qui justifient les déchéances et prescriptions particulières établies pour assurer la prompte libération du trésor public; n° 373, p. 397. — Législation sur les déchéances, de 1789 à 1831. Arriéré antérieur à l'an V et à l'an IX; arriéré antérieur à 1816; n° 374, p. 398. — Déchéance ou prescription quinquennale établie par la loi du 29 janvier 1831; n° 375, p. 402. — Clôture définitive de l'arriéré antérieur à 1816, par la loi du 4 mai 1834; n° 376, p. 403. — Explication des dispositions de la loi du 29 janvier 1831 qui ont établi, au profit de l'État, la déchéance quinquennale pour l'avenir; n° 377, p. 404. — La créance doit être, non seulement liquidée et ordonnancée, mais payée dans le délai de cinq années; n° 378, p. 404. — Ce délai court-il pendant les instances judiciaires? n° 379, p. 405. — A quels exercices se rattachent les créances dues par l'État? n° 380, p. 406. — Le pourvoi au conseil d'État interrompt la déchéance; mais les oppositions formées sur les sommes dues par l'État n'ont pas pour effet de suspendre la prescription; n° 381, p. 408. — Le fait de l'administration interrompt également la déchéance quinquennale. — Que doit-on entendre par ces mots *fait de l'administration?* n° 382, p. 410. — Droit du créancier de se faire délivrer un bulletin de dépôt; n° 383, p. 411. — Moyen à employer, dans le cas où un ministre refuserait de statuer sur une réclamation à l'effet d'obtenir la liquidation, l'ordonnancement et le payement d'une créance sur l'État; n° 384, p. 411. — Quel est le sens légal du mot *créance* employé par l'article 9 de la loi du 29 janvier 1831? n° 385, p. 412. — Doit-on considérer comme une créance exposée à la déchéance quinquennale l'action en restitution de l'actif d'une succession tombée en déshérence et dont l'État a été envoyé en possession? n° 386, p. 415. — Cette déchéance est-elle opposable aux créances qui existent contre une succession recueillie par l'État à titre de déshérence? Arrêt du conseil d'État;

observations; n° 387, p. 417. — Elle ne peut être opposée à une demande en restitution de la succession formée par les héritiers; arrêt du conseil d'État; n° 388, p. 424. — L'État est soumis aux mêmes prescriptions que les particuliers, pour tous les droits réels ou personnels qui n'auraient pas pour résultat de le constituer débiteur d'une somme; n° 389, p. 434. — L'application des déchéances établies contre les créanciers de l'État est exclusivement dans les attributions du ministre des finances; n° 390, p. 434. — Le ministre peut statuer sur la déchéance avant la décision des questions préalables à la discussion du fond; n° 391, p. 435. — D'après la loi de 1831, il n'y a plus aucune différence, quant au sens légal, entre les mots *déchéance* et *prescription;* n° 392, p. 436. — Le ministre ne pourrait, dans une convention, déroger aux dispositions de l'article 9 de la loi du 29 janvier 1831; n° 393, p. 437. — Délai accordé aux créanciers résidant hors du territoire européen; n° 394, p. 438. — Doit-on appliquer la déchéance quinquennale aux dettes départementales? n° 395, p. 438. — On ne peut en faire usage contre les créanciers des communes; n° 396, p. 439. — La déchéance résultant de la loi de 1831 est uniquement opposable au nom de l'État et à son profit; conséquences qui en résultent; n° 397, p. 439. — Déchéances spéciales consenties par des marchés ou conventions avec l'État notamment pour les services de la guerre; n° 398, p. 439. — Déchéance ou prescription de cinq ans applicable aux arrérages des rentes sur l'État; n° 399, p. 441. — La demande de payement de ces arrérages, faite conformément à l'avis du conseil d'État du 13 avril 1809, est-elle interruptive de cette déchéance? n° 400, p. 442. — Le capital des rentes est imprescriptible; avis du conseil d'État du 27 juin 1834 et du 14 juillet 1838; n° 401, p. 443. — Extinction présumée, après trois ans sans réclamation, des rentes viagères sur l'État; n° 402, p. 445. — Déchéance ou prescription triennale des arrérages des pensions sur l'État; n° 403, p. 446. — Délai pour faire valoir les droits à la pension, sous peine de déchéance; n° 404, p. 448. — Traites du caissier général du trésor public assimilées aux lettres de change, par le décret du 11 janvier 1808; n° 405, p. 450. — Les dispositions du décret du 11 janvier 1808 sont-elles applicables aux bons du trésor? n° 406, p. 453. — La déchéance quinquennale est-elle applicable aux traites du caissier central et aux bons du trésor? n° 407, p. 453. — Décision ministérielle du 24 décembre 1847; n° 408, p. 454. — Déchéance de huit ans relative aux sommes déposées dans les bureaux de poste; n° 409, p. 457. — La somme versée à la poste est-elle acquise à l'État, lorsque, ayant été réclamée dans les huit années, elle n'a pas été payée dans le même délai? n° 410, p. 458. — Déchéance ou prescription des sommes versées à l'ancienne caisse d'amortissement, d'après la loi du 6 juin 1840; motifs de cette loi; n° 411, p. 459. — Prescription quinquennale des intérêts de ces sommes, conformément à l'avis du conseil d'État du 24 mars 1809; n° 412, p. 464. — Interruption de la prescription par le fait de l'État, et par suite de pourvoi au conseil d'État; n° 413, p. 464. — La loi du 6 juin 1840 n'a introduit aucun changement dans la législation de la caisse actuelle des dépôts et consignations; n° 414, p. 464. — Déchéance ou prescription des réclamations à fin de restitution des droits et amendes d'enregistrement, timbre, greffe et hypothèques indûment perçus; n° 415, p. 466.

Décisions contentieuses. — Le ministre n'a pas, dans certains cas, le droit de réformer celles des autorités hiérarchiquement inférieures; n° 46, p. 55. — Les décisions ci-dessus visées peuvent être déférées par le ministre au conseil d'État, lorsque les délais ne sont pas expirés; n° 47, p. 55. — Peuvent être déférées dans tous les cas dans l'intérêt de la loi; n° 48, p. 55. — Contradictoires, ne peuvent être déférées qu'au conseil d'État; n° 51, p. 56. — Ne peuvent être prises par les sous-secrétaires d'État; n° 44, p. 49.

Décisions du ministre des finances dans les matières du contentieux administratif; n°s 43, 44, 45, p. 49 et suiv. — Elles sont contradictoires

ou par défaut; n° 50, p. 56. — Rendues par défaut, sont susceptibles d'opposition devant le ministre qui les a rendues; n° 50, p. 56. — Rendues contradictoirement, ne peuvent être déférées qu'au conseil d'État; n° 51, p. 56. — Peuvent être attaquées devant le ministre par la voie de tierce-opposition; n° 52, p. 56. — Ne peuvent être attaquées par voie de requête civile; n° 53, p. 56. — Peuvent être déférées au conseil d'État par le ministre qui les a rendues; n° 54, p. 57.

Délais. — Peuvent-ils être accordés par le ministre aux débiteurs du trésor; n° 19, p. 23. — Délai et formes des pourvois au conseil d'État; n°s 55 et 56, p. 57 et 58. — Pour requérir l'inscription d'hypothèque légale au profit du trésor; n° 255, p. 279.

Deniers de l'ancienne liste civile étaient insaisissables; n° 100, p. 104.

Deniers de l'État ne peuvent être saisis; n° 86, p. 88. — Ceux dus aux entrepreneurs de travaux, pour le compte de l'État, ne peuvent être saisis; n° 92, p. 99. — Si ce n'est en vertu du privilège accordé aux sous-traitants pour leurs fournitures et aux ouvriers pour leurs salaires; n° 94, p. 101.

Dépens. — La condamnation aux dépens ne peut être prononcée contre les administrations publiques qui procèdent devant le conseil d'État dans les formes des articles 16 et 17 du réglement du 22 juillet 1806; n° 57, p. 58.

Dépositaires et débiteurs de deniers provenant du chef des redevables et affectés au privilège du trésor; leurs obligations; n° 318, p. 333.

Dettes communales ne se prescrivent pas par cinq ans; n° 396, p. 439.

Dettes départementales ne sont pas soumises à la prescription quinquennale; n° 395, p. 438.

Dommages-intérêts doivent être fixés par le tribunal qui condamne l'État; n° 371, p. 391. — Sont-ils dus par l'État pour les faits de guerre ou toute circonstance qui aurait nécessité l'emploi de la force publique? n° 372, p. 391.

Douane. — Dispositions qui déterminent son privilège; n° 330, p. 342. — Ordre dans lequel le privilège doit s'exercer sur les immeubles des redevables et des comptables; n° 332, p. 343. — Rang que doit obtenir l'hypothèque de la douane sur les immeubles des redevables; nécessité de son inscription; n° 333, p. 344. — Son privilège prime celui du prêteur à la grosse; n° 334, p. 345. — N'est pas soumise pour l'exercice des droits qui lui appartiennent à la juridiction commerciale; n° 337, p. 348.

E

Enfants et autres descendants des comptables peuvent-ils être présumés personnes interposées? n° 247, p. 271.

Engagements du trésor public qui résultent des récépissés de versements et d'autres titres; chap. XI, p. 354.

Enregistrement. — Action et privilège; n°s 338 et suiv., p. 348 et suiv. — Déchéance ou prescription que l'État peut opposer pour la restitution des droits; n° 415, p. 466.

Entrepreneurs de travaux pour le compte de l'État. — Les sommes qui leur sont dues par l'État en raison des travaux exécutés, ne peuvent être saisies par leurs créanciers particuliers; n° 92, p. 99. — Droits de leurs créanciers particuliers; n° 96, p. 102. — Leurs cautionnements; n°s 205 à 219, p. 232 et suiv.

Entrepreneurs de l'ancienne liste civile étaient soumis aux règles de droit commun, en ce qui concerne la saisissabilité des sommes à eux dues pour prix de leurs travaux; n° 100, p. 104.

État (l') peut seul opposer la déchéance de cinq ans établie par la loi du

29 janvier 1831; n° 397, p. 439. — Prescriptions que l'État peut invoquer; *id.*, *ibid.* — Sa responsabilité à l'occasion de l'exercice de la puissance publique et des droits de police; n°s 361 et suiv., p. 373 et suiv. — Sa responsabilité en matière de travaux publics; n° 364, p. 383. — *id.*, pour les accidents causés par les animaux qui lui appartiennent; n° 365, p. 386. — *Quid*, dans le cas où le tort aurait été causé par un navire de l'État ou un détachement militaire? n° 366, p. 387. — Est soumis aux mêmes prescriptions que les particuliers, pour tous les droits qui n'auraient pas pour effet de le constituer débiteur; n° 389, p. 434.

Exécution provisoire est toujours ordonnée au profit du trésor; n° 34. p. 33. — La caution est toujours exigée de la partie adverse; *id.*, *ibid.* — Les autres administrations ne sont pas admises à profiter du même avantage; n° 35, p. 33. — *Quid*, en cas de condamnation contre le trésor, par suite d'une instance dans laquelle l'agent judiciaire n'aurait pas été partie? n° 36, p. 33.

F

Fabriques d'églises, etc. — Leurs fonds sont insaisissables; n° 90, p. 99.

Faillite. — Les règles de la faillite ne sont pas applicables à l'action du trésor contre un redevable; n° 327, p. 341. — Des comptables avant le visa du récépissé qu'ils ont délivré; conséquences; n° 350, p. 363.

Fait de l'administration, interruptif de la déchéance de la prescription; n° 413, p. 464. — Interrompt la déchéance quinquennale; que doit-on entendre par ces mots : *fait de l'administration?* n° 382, p. 410.

Faits de charge. — Conséquences qui résultent pour les créanciers pour faits de charge des règles relatives à la fixation des cautionnements dans les cas de mutation d'emploi; n° 151, p. 164. — Sens légal de ces mots; n° 163, p. 176. — Les condamnations à l'amende ne sont pas considérées comme faits de charge; n° 169, p. 189. — Droits des créanciers pour faits de charge sur les cautionnements; n° 175, p. 195.

Faits de guerre. — L'État doit-il des indemnités pour faits de guerre? n° 372, p. 391.

Fonds de l'État. (Voyez *deniers de l'État.*)

Fonds déposés dans les caisses d'épargne. — L'article 11 de la loi du 5 juin 1835 leur a rendu applicable le décret du 18 août 1807 et les articles 561 et 569 du Code de procédure civile; n° 70, p. 68.

Fournitures de matériaux servant à la construction d'ouvrages pour le compte de l'État sont insaisissables; n° 93, p. 101.

Frais. — L'état des frais de procédure faits pendant l'année pour la suite des affaires du trésor est arrêté et ordonnancé par le ministre des finances; n° 31, p. 30. — En matière criminelle, les frais doivent être liquidés par le jugement de condamnation pour que le trésor puisse exercer son privilège; n°s 308 et 309, p. 325.

Frais de justice. — Privilège du trésor pour leur recouvrement; ch. VIII, p. 312. — Le privilège accordé au trésor n'existe qu'à la condition de l'inscription dans le délai de deux mois à dater du jugement de condamnation; n° 297, p. 318. — Limites imposées à leur privilège sur les immeubles des condamnés; n° 298, p. 319. — Leur privilège ne peut atteindre les biens aliénés avant le jugement de condamnation; n° 301, p. 321. — Règles établies pour leur recouvrement par les percepteurs; n° 310, p. 325. — La contrainte par corps peut être exercée pour leur recouvrement; n° 311, p. 325.

H

Héritier bénéficiaire est tenu personnellement d'acquitter les droits de mutation; n° 342, p. 351.

Hospices. — Leurs fonds sont insaisissables; n° 90, p. 99.

Hypothèque légale du trésor, à charge d'inscription, sur les immeubles qui appartenaient aux comptables avant leur nomination; n° 252, p. 276. — Aucun délai n'est fixé pour requérir l'hypothèque légale au profit du trésor; n° 255, p. 279. — A quelle époque l'inscription fait-elle remonter l'effet de cette hypothèque? n° 256, p. 279. — Obligation de renouveler les inscriptions avant l'expiration des dix années de leur date; n° 257, p. 282. — Les acquéreurs d'immeubles appartenant aux comptables doivent-ils, pour purger légalement ces immeubles, remplir les formalités prescrites par l'article 1194 du Code civil? n° 258, p. 282. — Les inscriptions ne sont prises d'office par les conservateurs des hypothèques que sur les comptables nommément désignés dans l'article 7 de la loi du 5 septembre 1807; n° 261, p. 285. — Mais le trésor peut prendre, par mesure de prudence, des inscriptions contre les autres comptables toutes les fois qu'il le juge nécessaire; n° 262, p. 285. — Pièces à fournir au conservateur pour obtenir la radiation des inscriptions; n° 266, p. 287. — Les inscriptions doivent subsister jusqu'à ce qu'il soit donné mainlevée; n° 268, p. 289. — L'hypothèque ne résulte pas des contraintes décernées par les comptables des régies financières; exception pour celles qui émanent de l'administration des douanes; n° 288, p. 306. — L'hypothèque de la douane sur les immeubles des redevables doit être inscrite; n° 333, p. 344.

I

Inaliénabilité des parts de prises et des salaires des marins; n° 103, p. 106. — Des pensions; n° 107, p. 110.

Insaisissabilité des sommes appartenant à l'État ou qui lui sont dues; chap. III, n°s 85 à 112, p. 87 et suiv. — Loi nécessaire pour déclarer cette insaisissabilité; n°s 89 et 112, p. 97 et 113. — Des fonds des communes, hospices et fabriques; n° 90, p. 99. — Des traitements ecclésiastiques, nécessité d'étendre ce privilège aux traitements des ministres du culte israélite; n° 101, p. 105. — Les revenus attachés à la cure ou au vicariat sont-ils saisissables? n° 102, p. 105. — Des parts de prises des marins et de leurs salaires; n° 103, p. 106. — Des sommes, chevaux, provisions, etc., destinés au service de la poste; n° 104, p. 107. — Est-elle applicable aux fonds, machines, etc., servant au service des chemins de fer? n° 104, p. 107. — Des lettres déposées à la poste; n° 105, p. 107. — Des pensions; n°s 107 à 110, p. 110 et suiv. — Des rentes sur l'État; chap. IV, p. 115 et suiv.

Inscription du privilège et de l'hypothèque légale du trésor sur les biens des comptables est nécessaire; n°s 249 et suiv., p. 272 et suiv. — Époque à laquelle elle fait remonter l'effet de l'hypothèque; n° 256, p. 279. — Obligation de renouveler les inscriptions de privilège et d'hypothèque légale du trésor avant l'expiration des dix années de leur date; n° 257, p. 282. — Ne sont prises d'office par les conservateurs des hypothèques que sur les comptables nommément désignés dans l'article 7 de la loi du 5 septembre 1807; n° 261, p. 285. — Le trésor peut prendre, par mesure de prudence, inscription contre les autres comptables toutes les fois qu'il le juge nécessaire; n° 262, p. 285. — Pièces à fournir au conservateur pour obtenir la radiation des inscriptions du trésor; n° 266, p. 287. — Les inscriptions sur les biens des comptables doivent subsister jusqu'à ce qu'il en ait été donné mainlevée; n° 268, p. 289. — Nécessité de l'inscription du privilège du trésor sur les biens des condamnés dans les deux mois du jugement de condamnation, même en matière de cautionnement de liberté provisoire; n° 297, p. 318.

INSTANCES ADMINISTRATIVES du trésor; nos 43 et suiv., p. 49 et suiv.

INSTANCES JUDICIAIRES. — Le ministre a le droit de se désister d'une action judiciaire; n° 18, p. 22. — Dans lesquelles le trésor est engagé, sont dispensées de la conciliation; n° 28, p. 29. — Intéressant le trésor, doivent toujours être communiquées au ministère public; n° 29, p. 29.

INTÉRÊTS DES CAUTIONNEMENTS. — Taux actuel; n° 156, p. 169. — Payés par le trésor, service à Paris et dans les départements; n° 157, p. 170. — Prescription quinquennale; n° 158, p. 171.

INTÉRÊTS DES ANCIENS DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS, leur prescription; n° 411, p. 459.

INTÉRÊTS DES DÉBETS courent de la signification de la contrainte décernée contre les comptables; n° 279, p. 302.

J

JOURNAUX ET ÉCRITS PÉRIODIQUES. — Leurs cautionnements; nos 221 à 231, p. 247.

JUGEMENTS ET ARRÊTS. — Le ministre a le droit de consentir l'exécution de tous jugements et arrêts obtenus contre le trésor; n° 18, p. 22. — La signification du jugement de validité d'une saisie-arrêt ou d'un transport interrompt la prescription; nos 75 et 76, p. 78 et 79.

JURIDICTION CONTENTIEUSE n'appartient pas aux sous-secrétaires d'État, n° 44, p. 49.

LETTRES confiées à la poste sont insaisissables; n° 105, p. 107.

LISTE CIVILE. — Les deniers appartenant à l'ancienne liste civile étaient insaisissables; mais ses entrepreneurs, fournisseurs et sous-traitants restaient dans le droit commun; n° 100, p. 104.

M

MAINLEVÉE D'OPPOSITION. — Mention qui en est faite sur le registre des oppositions au trésor; n° 84, p. 86.

MANDAT de la trésorerie est-il un effet de commerce? Dans quel cas la prescription de cinq ans peut être opposée à son remboursement; nos 405 et suiv., p. 450.

MATÉRIAUX destinés aux travaux de l'État sont insaisissables; n° 93, p. 101.

MÉMOIRE expositif de la demande contre le domaine n'est pas nécessaire préalablement aux instances dans lesquelles le trésor est intéressé; n° 28, p. 29. — A soumettre à l'administration avant d'intenter une action judiciaire, n° 322, p. 337.

MEUBLES. — Ceux des comptables sont affectés à la garantie de leur gestion, nos 238 et suiv., p. 264 et suiv.

MILITAIRES. — L'État est-il responsable des dommages causés par eux: nos 366 et 368, p. 387 et 388.

MINISTÈRE PUBLIC doit donner ses conclusions dans toutes les affaires dans lesquelles le trésor se trouve partie intéressée; n° 29, p. 29.

MINISTÈRE DES FINANCES. — Importance de l'administration des finances; n° 1, p. 7. — Réunion des attributions du ministre du trésor public; n° 9, p. 10. —Organisation actuelle; n° 12, p. 12.

MINISTRE DES CONTRIBUTIONS ET REVENUS PUBLICS. — Sa création par la loi des 25-27 avril 1791; n° 2, p. 8. — Ses attributions n° 2, p. 8. — Modifications du régime de la loi de 1791; n° 4, p. 9.

MINISTRE DU TRÉSOR PUBLIC. — Sa création par l'arrêté du 5 vendémiaire an X; n° 5, p. 9. — Ses attributions, n° 7, p. 9; — Sa suppression; n° 9, p. 10.

MINISTRE DES FINANCES. — Ses attributions; n° 6, p. 9. — A le droit de se désister d'une instance; de se démettre d'un appel; de renoncer à l'effet de tous actes conservatoires; de consentir l'exécution de tous jugements et arrêts; n° 18, p. 22. — D'adhérer à un contrat d'union et d'accorder délai; n° 19, p. 23. — De prendre part à un concordat; n° 20, p. 23. — De consentir à la cession de biens volontaire ou judiciaire; n° 21, p. 23. — *Quid*, relativement au droit de transiger? n° 22, p. 24. — Ne peut renoncer à la prescription acquise, ni relever les créanciers de l'État des déchéances encourues; n° 23, p. 26. — Vise chaque année le règlement général des frais faits pour la suite des affaires du trésor; n° 31, p. 30. — Peut autoriser l'agent judiciaire du trésor à former une surenchère et à s'en désister; n°s 37, 38 et 39, p.37 et suiv. — Agit seul et sans intermédiaire dans les instances administratives du trésor; n° 43, p. 49. — A seul le droit de statuer par voie de décision contentieuse susceptible de recours au conseil d'État; n° 44, p. 49. — Ne peut, dans certains cas, réformer les décisions contentieuses des autorités hiérarchiquement inférieures; n° 46, p. 55. — Peut se pourvoir contre ces décisions au conseil d'État si les délais ne sont pas expirés; n° 47, p. 55. — Peut, dans tous les cas, se pourvoir dans l'intérêt de la loi; n° 48, p. 55. — Jouit du même droit, en ce qui concerne les arrêts de la cour des comptes; n° 49, p. 55. — Peut se pourvoir au conseil d'État contre une décision qu'il aurait lui-même rendue; n° 54, p. 57. — N'a pas le droit d'élever directement le conflit d'attribution; n° 58, p. 60. — Peut autoriser l'aliénation des biens des comptables; n° 263, p. 287.

MOBILIER des comptables est soumis au privilège du trésor pour la garantie de leur gestion; n°s 238 et suiv., p. 264 et suiv. — Discussion du mobilier des condamnés; n° 304, p. 323.

N

NAVIRES DE L'ÉTAT. — L'État est-il responsable des dommages causés par ses navires; n° 366, p. 387.

O

OPPOSITIONS (Voyez *saisies-arrêts*) contre les décisions des ministres, rendues par défaut, doivent être portées devant le ministre qui a statué; n° 50, p. 56. — Bureau des oppositions établi au trésor; n° 71, p. 68. — Extinction après cinq ans, sans renouvellement, des oppositions formées au trésor; n° 73, p. 73. — Au transfert des rentes, à la requête des particuliers; n° 119, p. 124. — Sur les rentes données en cautionnement; n° 120, p. 126. — Sur les rentes des absents, interdits, et sur celles qui dépendent d'une communauté ou d'une succession; n° 121, p. 127. — Sur les rentes affectées à un cautionnement dans l'intérêt des tiers; n° 122, p. 128. — Forme de l'opposition sur les rentes servant de cautionnements; n°s 123 à 126, p. 128 et suiv. — Sur les cautionnements; n° 188, p. 209. — Ne sont pas reçues sur les cautionnements en rentes; n° 191, p. 216. — *id.*, sur les cautionnements en immeubles; n° 192, p. 216.

ORGANISATION du ministère des finances; n° 12, p. 12.

OUVRIERS des entrepreneurs de l'État ont droit à être colloqués sur les fonds dus par l'État, par préférence aux autres créanciers; n° 94, p. 101.

P

PARTS DE PRISES ne peuvent être vendues par les marins et sont insaisissables; n° 103, p. 106.

Payeurs ne sont pas juges de la régularité ou de la nullité de la saisie-arrêt; n° 63, p. 64. — Les saisies-arrêts sur les sommes payables à leur caisse doivent être faites entre leurs mains; n° 72, p. 68. — N'ont jamais à se constituer juges du mérite des oppositions qui leur sont faites; n° 84, p. 86.

Pensions sur l'État. — Les pensions sur l'État sont incessibles et insaisissables; n° 107, p. 110. — Si ce n'est pour partie, par le ministre de la guerre, pour cause d'aliments dans les cas prévus par les articles 203 ou 205 du code civil; n° 108, p. 111. — Ou pour débet envers l'État; n°s 109 et 110, p. 111. — Les pensions sur fonds de retenue et les indemnités aux employés réformés sont soumises aux mêmes règles que ci-dessus; n° 111, p. 112. — Droits des femmes et des enfants des pensionnaires; n° 108, p. 111. — Prescription triennale des arrérages; n° 403, p. 446. — Déchéance du droit de faire valoir le droit à une pension; n° 404, p. 448.

Percepteurs sont chargés du recouvrement des amendes et frais de justice; n° 310, p. 325.

Péremption des saisies-arrêts ou oppositions signifiées au trésor; n° 73, p. 73. — Cette péremption n'est-elle établie que dans le seul intérêt du trésor et de ses agents? n° 74, p. 76. — Elle est interrompue par la signification du jugement de validité de la saisie-arrêt; n°s 75 et 76, p. 78 et 79.

Pièces arguées de faux doivent être retenues lorsqu'elles sont produites au trésor; n° 59, p. 60.

Poste. — Les sommes chevaux, provisions, ustensiles et équipages, destinés au service de la poste sont insaisissables; n° 104, p. 107. — Les lettres qui lui sont confiées sont insaisissables; mais il n'en est pas de même des sommes qui y sont déposées; n° 105, p. 107. — Prescription des sommes déposées dans les bureaux de poste pour être remises à destination; n°s 409 et 410, p. 457 et 458.

Pourvoi au conseil d'État. — Délai et formes du pourvoi; n°s 55 et 56, p. 57 et 58. — Interruptif de déchéance; n° 381, p. 408.

Pourvoi en cassation. — Forme du pourvoi engagé au nom de l'État; n° 40, p. 39. — Dans le cas de pourvoi en cassation, le trésor public est dispensé de la consignation de l'amende; n° 41, p. 39.

Préfets. — Il ne peut être pratiqué de saisie-arrêt entre les mains des préfets à raison des sommes dont l'État serait débiteur envers un particulier, n° 69, p. 67. — Devoirs qu'ils ont à remplir en ce qui concerne le visa des récépissés de versements faits à des caisses publiques; n° 356, p. 370.

Préliminaire de conciliation. — En sont dispensées les demandes qui intéressent l'État et le domaine; n° 28, p. 29.

Prescription. — Le ministre ne peut renoncer à la prescription acquise à l'État; n° 23, p. 26. — Des intérêts des cautionnements s'acquiert par cinq ans; n° 158, p. 171. — La prescription quinquennale n'est pas applicable aux capitaux de cautionnements; elle l'est seulement aux intérêts; n° 189, p. 209. — La prescription quinquennale est-elle applicable aux oppositions formées sur les cautionnements en numéraire? n° 189, p. 219. — Prescription quinquennale des intérêts de cautionnements des adjudicataires; n° 213, p. 236. — Époque à partir de laquelle commence à courir la prescription des drois du trésor public sur les biens des comptables; n° 267, p. 288. — Les prescriptions ou déchéances établies en faveur de l'État contre les récépissés et autres titres de versements ne commencent à courir que du jour du visa et de la séparation du talon; n° 354, p. 368. — Établies à l'effet de libérer le trésor public; chap. XIII, p. 396. — Prescription quinquennale établie par la loi du 29 janvier 1831; n° 375, p. 402. (Voyez *déchéances*.)

Privilège de premier ordre sur les cautionnements; n°s 161 à 164, p. 173 et

suiv.— Les créanciers d'un officier ministériel pour faits de charge viennent par concurrence sur le cautionnement; n° 165, p. 182. — Comment doit-il s'exercer dans les cas de gestions successives; n°s 166 et 167, p. 182. — *Id.* de gestions simultanées; n° 168, p. 186. — Dure autant que le cautionnement; n° 170, p. 191. — Sa durée sur les cautionnements en immeubles; n° 173, p. 193. — Le cautionnement ne constitue pas la limite de la garantie due aux parties lésées; n° 174, p. 195. — Des ouvriers et sous-traitants sur le cautionnement de l'adjudicataire; n° 216, p. 238.

Privilège de second ordre au profit des bailleurs de fonds; n°s 176 et 177, p. 196. — Ses effets; n° 178, p. 201. — S'étend-il aux intérêts du cautionnement? n° 179, p. 202. — Dure jusqu'au remboursement du bailleur de fonds; n° 180, p. 202. — Ne peut être attribué de nouveau aux prêteurs qui ont fait les fonds du remboursement; n° 181, p. 202. — Époque à laquelle la somme prêtée pour fournir le cautionnement se trouve affranchie de tout recours; n° 182, p. 206. — Formalités à remplir par les comptables qui changent de fonctions lorsqu'il y a un bailleur de fonds du cautionnement; n° 183, p. 206. — Tous les comptables publics peuvent emprunter avec réserve de privilège au profit du prêteur; n° 184, p. 206. — Peut-il être constitué sur un cautionnement en rentes; n° 185, p. 207. — *Quid*, en ce qui concerne les cautionnements fournis en immeubles? n° 186, p. 207. — Sur les cautionnements d'adjudicataires; privilège des sous-traitants des services de la guerre; n° 214, p. 236.

Privilèges du trésor. — Leur étendue sur les biens des comptables; n° 237, p. 263. — Sur les meubles; n° 238, p. 264. — Ordre dans lequel ils s'exercent sur les meubles des comptables; n° 243, p. 266. — Leurs motifs; époque jusqu'à laquelle ils peuvent être exercés; n° 244, p. 268. — Résultats en ce qui concerne les tiers créanciers du privilège accordé au trésor sur les cautionnements des titulaires; n° 245, p. 269. — Sur les immeubles des comptables et sur ceux acquis par leurs femmes depuis leur nomination; n° 246, p. 270. — Les enfants et autres descendants des comptables peuvent-ils être présumés personnes interposées? n° 247, p. 271. — Atteignent tous les immeubles acquis à titre onéreux depuis la nomination; mais non pas ceux acquis auparavant et payés depuis; n° 248, p. 272. — Ces privilèges n'ont lieu qu'à charge d'inscription dans le délai de deux mois de l'acte translatif de propriété; n°s 249 et 250, p. 272 et suiv. — *Quid*, dans le cas où le comptable a revendu dans les deux mois l'immeuble par lui acquis, sans que le trésor eut pris inscription; n° 251, p. 275. — Pourquoi la loi n'a pas accordé un seul privilège sur les biens des comptables; n° 253, p. 276. — Le trésor pourrait-il, en s'inscrivant après ce délai, faire valoir son privilège; n° 254, p. 278. — Les privilèges du trésor sur les immeubles des comptables ne s'exercent qu'à défaut du mobilier; n° 259, p. 282.

Privilège du trésor public pour le recouvrement des frais de justice en matières criminelle, correctionnelle et de police; chap. VIII. p. 312 et suiv. — Législation ancienne; n°s 290, 291, 292 et 293, p. 313 et suiv. — Loi du 5 septembre 1807; n°s 294, 295, p. 315 et 316. — Elle accorde un privilège pour les sommes dues pour la défense personnelle des accusés; quel est le rang de ce privilège? n° 296, p. 317. — Nécessité de l'inscription du privilège du trésor dans les deux mois du jugement de condamnation; même en matière de cautionnement de liberté provisoire; n° 297, p. 318. — Limitation du privilège sur les immeubles; n° 298, p. 319. — Actes frauduleux souscrits par le condamné; n° 299, p. 319. — Distinction entre les aliénations qu'il a consenties à titre gratuit, et celles à titre onéreux; n° 300, p. 321. — Le privilège du fisc ne peut atteindre les biens aliénés avant le jugement de condamnation; n° 301, p. 321. — Le trésor, lorsqu'il n'a pas fait inscrire son privilège dans la quinzaine de la transcription, conserve-t-il au moins un droit sur le prix en prenant inscription dans les deux mois à compter du jugement de condamnation? n° 302, p. 322. — Le trésor ne conserve son privilège

qu'autant qu'il a pris inscription avant la transcription effectuée; n° 303, p. 322. — Le privilège sur les immeubles du condamné ne s'exerce qu'après discussion du mobilier; n° 304, p. 323. — Rang dans lequel s'exerce ce privilège, relativement aux créanciers dont les titres sont antérieurs; n° 305, p. 323. — Il prime toutes créances autres que celles spécifiées par les articles 2101 et 2102 du Code civil; n° 306, p. 323. — Le privilège du trésor ne s'étend pas aux amendes; n° 307, p. 324. — Les frais doivent être liquidés par le jugement ou l'arrêt de condamnation; n° 308, p. 325. — *Quid*, s'il y a eu recours en cassation contre un arrêt qui ne liquide point les frais? n° 309, p. 325. — Règles établies pour le recouvrement des frais de justice criminelle confié aux percepteurs; n° 310, p. 325. — Droit conféré au trésor d'exercer la contrainte par corps pour le recouvrement des frais et amendes au criminel; n° 311, p. 325. — Ordre dans lequel vient le privilège du trésor pour le recouvrement des frais de justice criminelle; n° 312, p. 326.

PRIVILÈGE DU TRÉSOR PUBLIC POUR LE RECOUVREMENT DES CONTRIBUTIONS DIRECTES; chap. IX, p. 327. — Le privilège établi par la loi du 2 brumaire an VII a été remplacé par celui résultant de la loi du 12 novembre 1808; texte de cette loi; n° 313, p. 327.— Ce privilège s'exerce avant tout autre, excepté celui des frais de justice; n° 314, p. 329. — Principal changement apporté par la loi de 1808 à celle de brumaire an VII; étendue du privilège du trésor; n° 315, p. 329. — Privilège pour le recouvrement des autres contributions directes; quelles sont ces contributions? n° 316, p. 330. — Pour le recouvrement des contributions foncière mobilière, des portes et fenêtres et des patentes, le privilège est limité à l'année échue et à l'année courante, il s'exerce sur tous les meubles des redevables; n° 317, p. 331. — Obligations des dépositaires et débiteurs de deniers provenant du chef des redevables, et affectés au privilège du trésor; n° 318, p. 333. — Indépendamment de son privilège, le trésor conserve ses autres droits sur les biens des redevables, comme tout autre créancier, suivant les règles du droit commun; n° 319, p. 334. — Règles de compétences administratives; n° 320, p. 335. — Juridiction des tribunaux ordinaires; n° 321, p. 336. — Mémoire à soumettre à l'administration, avant d'intenter une action judiciaire; n° 322, p. 337.

PRIVILÈGES DU TRÉSOR PUBLIC POUR LE RECOUVREMENT : 1° des contributions indirectes; 2° des droits de douane; 3° des droits de mutation après décès; 4° et des droits de timbre, chap. X, p. 338. — Privilège sur les redevables résultant de l'article 47 de la loi du 1er germinal an XIII; il n'est pas abrogé; n° 323, p. 339.— Droit de préférence attribué au propriétaire pour six mois de loyer; payement des réparations locatives, lorsque, jointes au dernier terme, elles ne s'élèvent pas à six mois de loyer; n° 324, p. 340. — Faculté qu'ont les redevables de disposer de leurs meubles, même après une contrainte décernée contre eux et jusqu'à la saisie; n° 325, p. 341. — Le privilège de la régie des contributions indirectes prime le droit de rétention appartenant au créancier en cas de nantissement; n° 326, p. 341. — L'exercice de l'action du trésor contre un redevable en faillite n'est pas soumis aux règles établies par le Code de commerce; n° 327, p. 341. — De même, le trésor n'est pas lié par le concordat passé avec les créanciers de son débiteur en faillite; n° 328, p. 342. — Difficultés de compétence; renvoi; n° 329, p. 342. — Dispositions des lois du 22 août 1791 et 4 germinal an II qui déterminent le privilège de la douane; n° 330, p. 342. — Ce privilège a toujours été maintenu par la jurisprudence; n° 331, p. 343. — Dans quel ordre doit-il s'exercer sur les immeubles des redevables et des comptables? n° 332, p. 343. — Rang que l'hypothèque de la douane doit obtenir sur les immeubles des redevables; nécessité de son inscription; n° 333, p. 344. — Le privilège de la douane sur les effets mobiliers des redevables prime le privilège spécial du prêteur à la grosse; n° 334, p. 345. — Les marchandises déposées en

entrepôt sont affectées, par privilège et droit de rétention au profit de la douane, pour tout ce qui lui est dû par le commerçant qui les y a déposées; n° 335, p. 345. — Action en revendication des propriétaires de marchandises en nature qui sont encore sous balle et sous cordes; cette action peut être exercée en se conformant aux dispositions du Code de commerce, aussi bien qu'en invoquant celles du Code civil; n° 336, p. 346. — La douane n'est pas soumise, pour l'exercice des droits qui lui appartiennent à la juridiction commerciale; n° 337, p. 348. — L'action de l'administration de l'enregistrement résulte de la loi du 22 frimaire an VII, article 32; n° 338, p. 348. — Cette action constitue un privilège qui assure à l'État la préférence sur toutes les créances privilégiées, à l'exception des frais de justice, et des sommes dues pour une année et l'année courante de la contribution foncière; n° 339, p. 349. — Le tiers acquéreur n'est pas soumis à l'action de l'administration sur les revenus des biens à déclarer; cette action doit être intentée seulement contre les héritiers et les donataires ou légataires; n° 340, p. 350. — L'action de l'enregistrement, en cas de succession vacante, s'étend-elle sur toutes les valeurs mobilières, et notamment sur le prix de la vente du mobilier dépendant de la succession? n° 341, p. 351. — L'héritier bénéficiaire est tenu personnellement d'acquitter les droits de mutation; n° 342, p. 351. — Lorsque la succession est vacante, les droits sont dus par la masse des créanciers; n° 343, p. 352. — Le privilège pour le recouvrement des droits et amendes de timbre résulte de l'article 76 de la loi du 28 avril 1816; il est préférable à toutes autres créances; n° 344, p. 352.

Privilège. — Celui des sous-traitants pour leurs fournitures aux entrepreneurs de travaux pour le compte de l'État et ceux des ouvriers pour leurs salaires sont égaux; n° 94, p. 101. — Des sous-traitants des fournisseurs de la guerre; n° 97, p. 102. — Compétence en ce qui concerne les contestations qui peuvent s'élever au sujet du même décret; n° 99, p. 104.

Privilège pour les sommes dues pour la défense personnelle des accusés; n° 296, p. 317.

Privilèges. — Les communes et les établissements n'ont pas de privilèges sur les biens de leurs comptables; n° 272, p. 292.

Propriétaire. — Son privilège pour six mois de loyer à l'encontre du trésor créancier de contributions indirectes; n° 324, p. 340.

Q

Quittances à souche des comptables; n° 355, p. 368.

R

Récépissés comptables délivrés lors du versement des cautionnements en numéraire; n° 146, p. 159.

Récépissés de versement et autres titres, chap. XI, p. 354. — Législation; n°s 345 et 346; p. 355 et suiv. — Jusqu'à la loi du 24 avril 1833, les formalités destinées à engager ou garantir la responsabilité des agents chargés de la recette et du payement des deniers de l'État étaient déterminées par des décrets, ordonnances ou de simples arrêtés ministériels; n° 345, p. 355. — Motifs qui ont fait adopter la loi du 24 avril 1833. — Son texte; n° 346, p. 356. — Les dispositions de cette loi ne concernent pas seulement les comptables de l'État, mais aussi les parties versantes; les formalités qu'elle impose ne sont obligatoires que dans tous les cas où il s'agit d'un versement fait pour un service public; n° 347, p. 357. — Délai dans lequel doivent avoir lieu le visa et la séparation du talon; n° 348, p. 360. — Les récépissés délivrés par les receveurs des finances conformément à la loi du 24 avril 1833 sont-ils des actes authentiques

et font-ils foi jusqu'à inscription de faux? n° 349, p. 361. — Quel serait le sort du versement si, avant l'expiration de ce délai, le receveur qui aurait encaissé l'argent et délivré le récépissé faisait faillite ou disparaissait? n° 350, p. 363. — Les tribunaux sont seuls compétents pour connaître d'une contestation relative à un refus de visa allégué par les préfets ou sous-préfets; n° 351, p. 364. — Mais l'autorité administrative doit seule décider quelle est la véritable somme due par l'État et statuer sur l'époque du remboursement; n° 352, p. 365. — Oppositions à ce remboursement; renvoi; n° 353, p. 368. — Les prescriptions ou déchéances établies en faveur de l'État contre les récépissés et autres titres de versement ne commencent à courir que du jour du visa et de la séparation du talon; n° 354, p. 368. — Obligation pour les comptables de délivrer aux contribuables une quittance détachée d'un registre à souche; néanmoins, validité du payement, même lorsque cette formalité n'a pas été observée; n° 355, p. 368. — Devoirs que les préfets et sous-préfets ont à remplir en ce qui concerne l'exécution de la loi du 24 avril 1833; articles 266 et 267 du règlement général du 31 mai 1838, n° 356, p. 370. — Droit du gouvernement de régler les obligations des comptables; n° 357, p. 371. — Une loi est nécessaire pour atteindre les droits des tiers; n° 358, p. 371. — La loi du 24 avril 1833 n'est applicable qu'aux titres qui engagent directement le trésor; n° 359, p. 371. — Dans tous les cas, une autorisation directe ou déléguée du ministre compétent est nécessaire; n° 360, p. 371.

Recouvrement des frais de justice en matière criminelle; n°s 310, 311 et 312, p. 325 et suiv.

Registres a souches des comptables de deniers publics; n° 355, p. 368.

Remboursement des cautionnements en numéraire; n°s 196 à 200, p. 221 et suiv. — Ceux non réclamés peuvent être déposés à la caisse des dépôts et consignations; n° 200, p. 227.

Remise gracieuse des débets; n° 42, p. 47.

Rentes sur l'État. — Leur insaisissabilité; chap. IV, p. 115. — Les arrérages sont payables au porteur; n° 113, p. 115. — Les oppositions ne sont admises ni sur le capital, ni sur les arrérages; *id.*, p. 116. — Exception en faveur du propriétaire de l'inscription qui a perdu son titre; *id.*, p. 116. — L'insaisissabilité s'étend à toutes les rentes sur l'État; *id.*, p. 117. — Le transfert des rentes nominatives s'opère par la déclaration du vendeur; *id*, p. 117. — Celui des rentes au porteur s'opère par la remise du titre; n° 114, p. 117. — Les tribunaux civils sont incompétents en ce qui concerne l'attribution de la rente; *id.*, p. 118. — Mais ils sont compétents pour statuer sur la question de savoir si le mandat en vertu duquel un tiers a touché les arrérages a libéré le trésor; *id.*, p. 118. — Et pour décider la question de propriété; *id.*, p. 119. — Remplacement des extraits d'inscription perdus; n° 116, p. 121. — Remplacement de autres valeurs émises par le trésor; n° 117, p. 122. — Cas dans lesquels les rentes peuvent être saisies à la requête du trésor; n° 118, p. 123. — Opposition au transfert à la requête des particuliers; n° 119, p. 124. — Opposition à la requête du syndic de la faillite du titulaire; *id.*, p. 125. — Rentes servant de cautionnement susceptibles d'oppositions peuvent être vendues par le créancier gagiste; n° 120, p. 126. — Des absents, des interdits ou qui dépendent d'une communauté ou d'une succession, sont susceptibles d'opposition; n° 121, p. 127. — Affectées à un cautionnement dans l'intérêt des tiers sont également susceptibles d'opposition; n° 122, p. 128. — Forme de l'opposition sur les cautionnements en rentes; n°s 123 à 126, p. 128 et suiv.

Requête civile. — Forme de celle engagée au nom du trésor; n° 40, p. 39. — N'est pas admise contre les décisions ministérielles; n° 53, p. 56.

Responsabilité de l'État, considéré comme civilement garant des dommages causés par le fait, la négligence et l'imprudence de ses agents dans l'accomplissement de leurs fonctions; chap. XII, p. 373. — Le principe de

réparation et de responsabilité établi par les articles 1382, 1383 et 1384 du Code civil est-il applicable à l'État? n° 361, p. 373. — Quelle est la juridiction compétente pour statuer sur cette responsabilité? n° 362, p. 374. — Responsabilité de l'État exerçant la puissance publique et les droits de police; est-il responsable des actes de tous les fonctionnaires qu'il nomme ou qu'il emploie? n° 363, p. 382. — Responsabilité de l'État en matière de travaux publics; n° 364, p. 383. — L'État est responsable des accidents causés par les animaux dont il est propriétaire, et notamment par les chevaux de troupe confiés à la garde des soldats; jurisprudence; n° 365, p. 386. — *Quid*, dans le cas où le tort aurait été causé par un navire de l'État ou par un détachement de troupe? n° 366, p. 387. — Pour que l'État soit engagé, il faut que le tort ait été causé par les agents de l'État dans l'exercice de leurs fonctions; n° 367, p. 387. — L'État est-il responsable du dommage causé par les militaires avec les armes qui leur ont été confiées et dans les exercices militaires? n° 368, p. 388. — Critique d'un jugement du tribunal de la Seine, qui a déchargé l'État de toute responsabilité civile dans ce cas; n° 369, p. 389. — Dommage causé par un militaire qui s'est servi de ses armes isolément, en dehors des exercices militaires; n° 370, p. 390. — Les tribunaux, lorsqu'ils condamnent l'État, doivent se borner à fixer le chiffre des dommages-intérêts; mais ils ne peuvent indiquer l'époque du payement; la condamnation ne peut pas présenter un caractère pénal; n° 371, p. 391. — L'État doit-il des dommages-intérêts pour les faits de guerre, ou par suite de toute circonstance qui aurait nécessité l'emploi de la force publique? n° 372, p. 391.

Responsabilité du fonctionnaire qui effectue un payement avec les fonds de l'État; il ne doit pas se constituer juge de la validité ou de la nullité des saisies-arrêts ou oppositions; n° 63, p. 64; n° 84, p. 86.

Responsabilité ministérielle. — Les sous-secrétaires d'État n'y sont pas soumis; n° 44, p. 49.

Revendication des effets mobiliers saisis par le trésor; n° 329, p. 342. — Des marchandises sous balle et sous cordes, n° 336, p. 346.

S

Saisie. — Ne peut s'exercer sur les deniers de l'État, ni sur les biens nationaux; n° 86, p. 88. — Des rentes sur l'État à la requête du trésor; n° 118, p. 123;

Saisies-arrêts ou oppositions entre les mains des receveurs, payeurs et administrateurs de caisses et deniers publics; chap. II, p. 61. — Formalités à remplir pour leur validité au trésor; n°s 60, 61, 62, p. 62 et suiv. — Leur validité ou leur nullité ne doit pas être discutée par le fonctionnaire responsable du payement; n° 63, p. 64. — Doivent être notifiées à la personne préposée pour les recevoir et être visées par elle; n° 64, p. 64. — Cas dans lesquels l'administration est seule recevable à opposer la nullité de la saisie-arrêt; n° 66, p. 65. — Les vices des exploits peuvent être réparés n° 67, p. 66. — Effets de la saisie, seulement jusqu'à concurrence de la somme portée en l'exploit; n° 68, p. 66. — Il ne peut être formé de saisie-arrêt entre les mains des préfets; n° 69, p. 67. — Les règles de la saisie-arrêt sont applicables aux fonds déposés dans les caisses d'épargne; n° 70, p. 68. — Bureau des oppositions établi au trésor public; n° 71, p. 68. — Pour être valable, l'opposition doit être faite entre les mains des agents sur la caisse desquels les mandats sont délivrés; n° 72, p. 68. — Durée de l'effet légal des oppositions formées au trésor; leur extinction après cinq ans, sans renouvellement; n° 73, p. 73. — Application de cette durée aux saisies-arrêts faites à la caisse des dépôts et consignations; n° 73, p. 76. — Dans quel intérêt est établie cette péremption? n° 74, p. 76. — Opposition validée par un jugement passé en force de chose jugée et signifiée au trésor; n°s 75 et 76, p. 78 et 79. — Les sommes dues par le trésor et frappées

d'opposition ne sont consignées que sur la poursuite des ayants droit; n° 77, p. 79. — Formalités à remplir par les agents du trésor pour effectuer la consignation; n° 78, p. 81. — L'opposition formée postérieurement à la délivrance du mandat de payement n'est pas recevable; n° 79, p. 82. — Énumération des cas où les oppositions au trésor ne sont pas valables; n° 80, p. 83. — Droit du créancier à former des oppositions au trésor; n° 81, p. 84. — Elles doivent être datées du jour et de l'heure; n° 82, p. 84. — Mainlevée des oppositions; n° 84, p. 86. — Distribution des cautionnements des adjudicataires; n° 217, p. 240.

SALAIRES DES MARINS sont inaliénables et insaisissables; n° 103, p. 106.

SALAIRES DES OUVRIERS employés par les entrepreneurs des travaux de l'État, leur privilège sur les sommes dues auxdits entrepreneurs; n°s 92, 93, 94 et 95, p. 99 et suiv.

SERVICE DE LA GUERRE. — Déchéance établie par le décret du 13 juin 1806: n° 398, p. 439.

SOUS-PRÉFETS. — Leurs devoirs en ce qui concerne l'exécution de la loi du 24 avril 1833; n° 356, p. 370.

SOUS-SECRÉTAIRES D'ÉTAT n'étant pas soumis aux règles de la responsabilité ministérielle ne partagent pas avec les ministres le droit de décision ni la juridiction contentieuse; n° 44, p. 49.

SOUS-TRAITANTS ont droit à être colloqués sur les fonds dus par l'État à l'entrepreneur, par préférence aux autres créanciers; n° 94, p. 101. — Privilège accordé aux sous-traitants des entrepreneurs ou fournisseurs du service de la guerre; n° 97, p. 102.

SUCCESSIONS VACANTES. — Les droits de mutation des successions vacantes sont dus par la masse des créanciers; n° 343, p. 352.

SURENCHÈRE. — Le trésor est admis à surenchérir comme tout autre créancier; il est dispensé de fournir caution de surenchère; il peut se désister de la surenchère; n°s 37 et suiv., p. 37 et suivantes.

SYNDIC DE FAILLITE opposant au transfert des rentes sur l'État appartenant au failli; n° 119, p. 125.

T

TALON des récépissés des comptables de l'État; n° 348, p. 360.

TIERCE-OPPOSITION. — Forme de celle notifiée au nom du trésor; n° 40, p. 39. — Elle est admise contre les décisions ministérielles; n° 52, p. 56.

TIERS ACQUÉREUR n'est pas soumis à l'action de l'administration de l'enregistrement sur les revenus des biens à déclarer; n° 340; p. 350.

TIMBRE. — Le privilège pour le recouvrement des droits et amendes de timbre résulte de l'article 76 de la loi du 28 avril 1816; il est préférable à toutes autres créances; n° 344, p. 352. — Déchéance ou prescription que l'État peut opposer au remboursement des droits de timbre; n° 415, p. 467.

TRAITÉ DU TRÉSOR PUBLIC; objet de l'ouvrage; n° 13, p. 19.

TRAITEMENTS DUS PAR L'ÉTAT ne sont saisissables que pour partie; n° 106, p. 108.

TRAITEMENTS ECCLÉSIASTIQUES sont insaisissables; n° 101, p. 105, — Nécessité d'étendre ce privilège aux traitements des ministres du culte israélite; n° 101, p. 105. — En est-il de même des revenus attachés à la cure et au vicariat, ainsi que du casuel? n° 102, p. 105. — Biens des menses épiscopales, des chapitres cathédraux et des séminaires; n° 102, p. 106.

TRAITES du caissier du trésor sont assimilées aux lettres de change du commerce; conséquences qui en résultent; n° 405, p. 450.

Transaction. — Le ministre des finances a-t-il le droit de transiger au nom de l'État sans l'approbation du pouvoir législatif? n° 22, p. 24.

Transport. — Difficultés qui peuvent s'élever relativement aux significations de transports; n° 73, p. 73. — D'une créance est valable à charge de l'effet des oppositions antérieures; n° 83, p. 85. — Du cautionnement; n° 190, p. 216.

Trésor public n'est pas tenu de fournir caution lorsqu'il fait une surenchère; n°s 37 et suiv., p. 37 et suiv. — Il peut ne donner aucune suite à la surenchère; n° 39, p. 39. — Les règles du droit commun lui sont applicables en ce qui concerne les appels, la tierce-opposition, la requête civile, la prise à partie et le pourvoi en cassation; n° 40, p. 39. — Est dispensé de la consignation d'amende en cas de pourvoi en cassation; mais il doit être condamné, s'il succombe, à l'indemnité envers le défendeur; n° 41, p. 39. — Des droits du trésor public sur les biens des comptables; n°s 232 à 273, p. 257 et suiv. — Dispositions des anciennes lois et ordonnances relativement aux droits du trésor sur les biens des comptables; n°s 232 à 236, p. 257 et suiv. — Étendue des privilèges et droits d'hypothèque légale du trésor public sur les biens des comptables; n° 237, p. 263. — Privilège sur les meubles; n° 238, p. 264. — Présomption légale de la propriété des meubles par les comptables; n° 239, p. 264. — *Quid*, dans le cas où la femme serait séparée de corps? n° 240, p. 265. — Ancienne jurisprudence lorsque les meubles n'étaient plus en la possession du comptable; n° 241, p. 265; — La présomption en faveur du trésor doit toujours céder à la preuve contraire; n° 242, p. 266. — Ordre dans lequel le trésor exerce son privilège sur les meubles des comptables; n° 243, p. 266. — Motif du privilège du trésor; époque jusqu'à laquelle il peut être exercé; n° 244, p. 268. — Résultats, en ce qui concerne les tiers créanciers, du privilège accordé au trésor sur les cautionnements des titulaires; n° 245, p. 269. — Privilège attribué au trésor sur les immeubles des comptables et sur ceux acquis par leurs femmes depuis leur nomination; n° 246, p. 270. — Les enfants et autres descendants des comptables peuvent-ils être présumés personnes interposées? Jurisprudence; n° 247, p. 271. — Le privilège du trésor sur les immeubles atteint tous ceux acquis à titre onéreux depuis la nomination des comptables; mais non pas ceux acquis auparavant et payés depuis; n° 248, p. 272. — Ce privilège n'a lieu qu'à charge d'inscription dans le délai de deux mois de l'acte translatif de propriété; n°s 249 et 250, p. 272. — *Quid*, dans le cas où le comptable revend dans les deux mois l'immeuble par lui acquis, sans que le trésor eut pris inscription? n° 251, p. 275. — Hypothèque légale du trésor, à charge d'inscription sur les immeubles qui appartenaient aux comptables avant leur nomination; n° 252, p. 276. — Pourquoi la loi n'a pas accordé au trésor soit un seul privilège, soit une seule hypothèque légale au trésor, sur les biens des comptables; n° 253, p. 276. — Le trésor pourrait-il encore, en s'inscrivant après ce délai, faire valoir son privilège? n° 254, p. 278. — Aucun délai n'est fixé pour requérir l'inscription d'hypothèque légale au profit du trésor; n° 255, p. 279. — A quelle époque l'inscription fait-elle remonter l'effet de cette hypothèque? n° 256, p. 279. — Obligation de renouveler les inscriptions de privilège et d'hypothèque légale du trésor avant l'expiration de dix années de leur date; n° 257, p. 282. — Les acquéreurs d'immeubles appartenant aux comptables doivent-ils, pour purger légalement ces immeubles, remplir les formalités prescrites par l'article 1194 du Code civil? n° 258, p. 282. — Le privilège du trésor sur les immeubles des comptables ne s'exerce qu'à défaut du mobilier; n° 259, p. 282. — Obligations imposées aux comptables, aux receveurs de l'enregistrement et aux conservateurs des hypothèques; n° 260, p. 284. — Les inscriptions ne sont prises d'office par les conservateurs des hypothèques que sur les comptables nommément désignés dans l'article 7 de la loi du 5 septembre 1807; n° 261, p. 285. — Mais le trésor peut prendre par mesure

de précaution des inscriptions contre les autres comptables toutes les fois qu'il le juge nécessaire; n° 262, p. 285. — Le ministre des finances peut permettre l'aliénation des biens des comptables; n° 263, p. 287. — Injonctions faites aux agents du gouvernement dans le cas d'aliénation par un comptable en débet; n° 264, p. 287. — Certificat à produire par le trésor dans le cas où le comptable ne serait pas constitué en débet à l'époque de l'aliénation; n° 265, p. 287. — Pièces à fournir au conservateur pour obtenir la radiation des inscriptions du trésor; n° 266, p. 287. — A partir de quelle époque commence à courir la prescription des droits du trésor public? n° 267, p. 288. — Les inscriptions sur les biens des comptables doivent subsister jusqu'à ce qu'il en soit donné mainlevée en la forme prescrite; n° 268, p. 289. — Compétence des tribunaux ordinaires en ce qui concerne l'exécution de la loi du 5 septembre 1807; n° 269, p. 290. — Les biens des comptables, saisis, pour cause de débet, ne sont plus vendus administrativement; n° 270, p. 291. — Texte de l'avis du conseil d'État, du 25 février 1808, qui a rendu applicables au trésor de la couronne les articles 2098 et 2121 du Code civil et la loi du 5 septembre 1807; n° 271, p. 291. — Les communes et les établissements publics n'ont pas de privilèges sur les biens de leurs comptables; n° 272, p. 292. — Observations sur la loi du 5 septembre 1807; le cautionnement des comptables est une garantie suffisante de leur gestion; n° 273, p. 292. — Le trésor a privilège pour le recouvrement des frais de justice en matières criminelle, correctionnelle et de police; chap. VIII, p. 312 et suiv. — Le trésor a privilège pour le recouvrement : 1° des contributions indirectes; chap. X, n°s 323 à 329, p. 339; — 2° des droits de douane; n°s 330 à 337, p. 342; — 3° des droits de mutation après décès; n°s 338 à 343, p. 348; — 4° des droits de timbre; n° 344, p. 352.

Trésorerie nationale. — Son établissement par la loi des 25-27 avril 1791; n° 3, p.

Tribunaux civils ne peuvent connaître des actions qui tendent à faire déclarer l'État débiteur; n°s 87, 88 et 89, p. 89 et suiv. — Sont incompétents pour connaître des questions d'attributions de rentes sur l'État; n° 113, p. 118. — Mais sont compétents pour décider la question de propriété; *id.*, p. 119. — Leur compétence relativement aux questions qui peuvent s'élever à l'occasion des cautionnements; n°s 201 et suiv., p. 228. — Leur compétence en ce qui concerne l'exécution de la loi du 5 septembre 1807; n° 269, p. 290. — Ne sont pas compétents pour statuer sur les contestations résultant d'une contrainte administrative; n° 283, p. 304. — Leur compétence en matière de recouvrement des contributions directes; n° 321, p. 336. — Leur compétence en matière de recouvrement de contributions indirectes; n° 329, p. 342. — Sont seuls compétents pour connaître d'une contestation relative à un refus de visa, allégué par les préfets et sous-préfets; n° 351, p. 364. — Sont seuls compétents pour connaître des oppositions formées contre le remboursement de sommes déposées entre les mains d'un receveur des deniers publics; n° 353, p. 368. — Doivent se borner à fixer le chiffre des dommages-intérêts lorsqu'ils condamnent l'État; n° 371, p. 391.

V

Visa des assignations et notifications faites à l'agent judiciaire du trésor public; n° 24, p. 28. — Est établi dans l'intérêt du trésor; n° 25, p. 28. — Doit être donné sans frais; n° 26, p. 28. — Il peut être apposé un autre jour que celui où l'exploit est remis; n° 27, p. 28. — Des saisies-arrêts ou oppositions; n° 64, p. 64. — Il doit être sans frais; n° 65, p. 65. — Des titres qui engagent le trésor; n°s 345 à 348, p. 355 et suiv.

Paris. — Imp. Gauthier-Villars, 55, quai des Grands-Augustins.

LIBRAIRIE J. HETZEL ET Cie, 18, RUE JACOB, PARIS

Publication faite par ordre du ministre de la marine

LA MARINE A L'EXPOSITION FRANÇAISE DE 1878

Deux grands volumes in-8 accompagnés de leur atlas

PRIX : 80 fr.

JULES VERNE ET THÉOPHILE LAVALLÉE

GÉOGRAPHIE ILLUSTRÉE DE LA FRANCE

Nouvelle édition revue par M. DUBAIL, 100 vues, 100 cartes.

1 vol. grand in-8. Relié, 15 fr. — Toile, 13 fr. — Broché, 10 fr.

MOLIÈRE

Édition SAINTE-BEUVE. — Illustrée par TONY JOHANNOT

1 vol. grand in-8. Relié, 15 fr. — Toile, 13 fr. — Broché, 10 fr.

FABLES DE LA FONTAINE

Illustrées par EUGÈNE LAMBERT

1 vol. grand in-8. Relié, 15 fr. — Toile, 13 fr. — Broché, 10 fr.

ŒUVRES DE VIOLLET-LE-DUC

	Relié	Broché	Toile
Histoire d'un Dessinateur. — 1 vol. in-8.	11	10	7
Histoire d'une Maison.	11	10	7
Histoire d'une Forteresse.	14	12	9
Histoire de l'Habitation humaine. . . .	14	12	9
Histoire d'un Hôtel de Ville et d'une Cathédrale.	14	12	9

A. BRACHET

DICTIONNAIRE ÉTYMOLOGIQUE DE LA LANGUE FRANÇAISE

(Ouvrage couronné par l'Académie française). 1 fort vol. in-18. 8 fr.

ED. GRIMARD

LA BOTANIQUE A LA CAMPAGNE

1 fort vol. in-18. . . 5 fr.

Paris. — Imp Gauthier-Villars, 55, quai des Grands-Augustins.